

Contraterrorismo:

Uma análise institucional de estratégias e mecanismos

Joana Rita Santos

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e
Relações Internacionais**

Setembro, 2018

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política em Relações Internacionais, na área de especialização de Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Santos Pinto.

AGRADECIMENTOS

À minha supervisora, Professora Doutora Ana Santos Pinto, um agradecimento especial pelo apoio e supervisão, que foram para mim essenciais durante todo este processo. Pelos princípios, ensinamentos, métodos e disciplina, que me inspiraram e ajudaram. Por todas as dúvidas esclarecidas, por todos os sábios conselhos, pela bibliografia concedida, pela constante sinceridade e respeito.

A toda a minha família, especialmente à minha mãe e aos meus avós, ao núcleo de amigos que me rodeia, obrigado por toda a compreensão, paciência, confiança, apoio e suporte emocional. Foram a minha âncora.

Um agradecimento especial a duas colegas e amigas, Joana Araújo Lopes e Catarina Milhais Ferreira, pelos conselhos, as palavras de amizade e o apoio que nunca faltaram.

A todos os professores que durante o meu percurso académico me motivaram e ensinaram, a todos os colaboradores do Instituto de Defesa Nacional, pelo relevante suporte bibliográfico.

O meu muito obrigado a todos.

Joana Santos

**CONTRATERRORISMO:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DE ESTRATÉGIAS E MECANISMOS**

JOANA RITA SANTOS

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Respostas contraterroristas; Políticas Públicas; Abordagem Institucional

A globalização e a expansão das novas tecnologias impulsionaram o aparecimento de várias ameaças, que se têm vindo a destacar nos vários panoramas geopolíticos. Entre elas, o terrorismo, que tem minado, entre outras zonas geográficas, o Médio Oriente e o Norte de África, enfraquecendo os seus sistemas políticos e as várias estruturas das sociedades, estando também ligado a outros «fenómenos» como é o caso da migração, das guerras civis e vários tipos de crime organizado.

Com os ataques de 11 de setembro de 2001, tanto o conceito, como as formas de tratar o terrorismo, foram complexificadas, não existindo até ao momento, uma definição consensual. A ameaça terrorista tem estado presente nos debates políticos internacionais, porque, para além de atrair a atenção dos *media* a nível global, cria um elevado grau de insegurança no seio da comunidade internacional.

O contraterrorismo, por sua vez, é percecionado como o combate ao terrorismo, fazendo uso de um conjunto de mecanismos, que procuram reduzir o nível de ameaça e terror. Segue-se uma perspetiva institucional, considerando-se as políticas públicas como o mecanismo que define os instrumentos que tratam do contraterrorismo, estando aqui enquadradas no contexto do processo de formulação de políticas transnacionais. A análise das políticas públicas permite a compreensão das principais falhas e necessidades nesta matéria, por forma a serem encontradas formas mais eficientes e eficazes de enfraquecer o terrorismo.

A análise centra-se no contraste entre a ameaça contraterrorista e a resposta. O principal objetivo é analisar a influência das respostas contraterroristas da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) nas políticas públicas contraterroristas dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Europeia (UE). Assim sendo seguiu-se uma abordagem multidisciplinar, tendo em conta diferentes níveis de análise: global, regional e nacional.

Concluiu-se que, a influência de atores como a ONU e NATO, deve atender ao contexto histórico-social de cada país, tendo em conta os desafios internacionais. Os EUA e a UE têm culturas estratégicas diferentes e, apesar de enfrentarem ameaças semelhantes, a natureza das suas respostas contraterroristas não é idêntica, tanto porque priorizam diferentes enquadramentos institucionais, como pelos diferentes objetivos pretendidos. Contudo, têm impulsionado a coordenação e a cooperação internacional por forma a desenhar estratégias de alcance global.

Apesar dos diferentes pesos atribuídos aos enquadramentos institucionais da ONU e da NATO, as estratégias destas organizações são essencialmente defensivas e reativas, o que as coloca num plano de apoio. Ambas têm feito esforços coletivos, a fim de encontrar propostas convergentes e/ou coordenadas na luta contra o terrorismo internacional, que nos dois contextos, incluem os dois estudos de caso - os EUA e a UE.

A influência destas organizações é confirmada com a adoção e implementação das leis internacionais nos respetivos sistemas nacionais. Assim sendo, as decisões ficam a cargo dos Estados-Membros, que na maioria das vezes têm propostas divergentes. O que é facto é que apesar de existirem políticas mais similares entre estados, a nível global as respostas contraterroristas são bastante divergentes, não existindo uma única resposta coordenada ao problema.

COUNTERTERRORISM:

AN INSTITUTIONAL ANALYSIS OF STRATEGIES AND MECHANISMS

JOANA RITA SANTOS

ABSTRACT

KEY-WORDS: Counterterrorism responses; Public policies; institutional approach

Globalization and the expansion of new technologies have spurred the emergence of several threats that has been highlighted in the different geopolitical perspectives. Among them, terrorism that has undermined, among other geographical areas, the Middle East and North Africa, weakening their political systems and their social structures, is also associated with other phenomena as migration, civil wars and various types of organized crime.

With the attacks of September 11 of 2001, both the concept and the ways of dealing with terrorism have been compounded, and so far there is no consensual definition. The terrorist threat has been present in international debates because, in addition, it attracts the attention of global media, creating a degree of insecurity within the international community.

Counterterrorism, in the other way, is perceived as the fight against terrorism, which uses a set of mechanisms that depends on the level of threat and terror. Following an institutional perspective, public policies are conceived as the mechanism that define the instruments that deal with counterterrorism, here being framed in the context of the formulation of transnational policies. The analysis of public policy allows the comprehension of the major failures and necessities in this subject, in the way that it can be found efficient and effective ways to undermine terrorism.

This analysis focuses on the contrast between the terrorist threat and its response. The main purpose is to explore the influence of United Nations Organization (UN) and North Atlantic Treaty Organization (NATO) counterterrorist responses on the public policies of the United States of America (USA) and European Union (EU). This way, it is followed a multidisciplinary approach, taking into account different levels of analysis: global, regional and national.

The influence of actors such as the UN and NATO, must take into account the historical and social context of each country, perceiving at the same time the international challenges. The US and the EU have different strategic cultures, and despite facing similar threats, the nature of their counterterrorism responses it's not the same, both because they prioritize different institutional frameworks, and because they have different goals. Overall, they have promoted coordination and international cooperation in order to define strategies with a global scope.

Despite the different weights and importance attributed to the UN and NATO institutional frameworks, their strategies are essentially defensive and reactive, which put them in a back-up plan. Both have held collective efforts, in order to find convergent strategies in the fight against international terrorism, which in both contexts, include the two case studies - the US and the EU, respectively.

The influence of these organizations is confirmed with the adoption and the implementation of international laws in their national systems. Therefore, decisions are a burden of the United States, which often have divergent proposals. The fact is that, despite the existence of similar counterterrorist policies, at the global level counterterrorism responses are quite different and don't exist at the moment an unique and coordinated answer to this problem.

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas.....	xi
Introdução.....	1
1. Objetivos	1
2. Estado da Arte	3
3. Problematização.....	5
4. Justificação Metodológica	6
CAPÍTULO I – Enquadramento teórico e conceptual	
I. 1. O Terrorismo.....	10
1.1 Enquadramento histórico	11
1.2 Contributos Conceptuais	13
1.3 Tipos de Terrorismo	17
1.4 Terrorismo Transnacional	18
1.4.1 Táticas e objetivos	19
1.5 Contributos Analíticos	22
I. 2. O Contraterrorismo.....	25
2.1 Enquanto conceito	25
2.1.1 Abordagens no combate ao terrorismo.....	26
2.2 Objetivos	27
2.3 Medidas e mecanismos de combate ao terrorismo	28
2.4 Obstáculos na formulação das respostas contraterroristas	31
I. 3. Políticas Públicas	31
3.1 Enquanto conceito	31
3.2 Abordagem Institucional	32
3.3 O Processo Político	33
3.3.1 Atores políticos	34
3.3.2 Fases do processo político	35
3.3.3 Instrumentos e objetivos políticos	37
3.4 Dimensão Internacional	38
3.5 Desafios	40
3.6 Construção de Consenso	41

CAPÍTULO II – O papel da ONU e da NATO em matéria de contraterrorismo

II. 1. Cooperação Internacional	43
II. 2. A Organização das Nações Unidas (ONU) e o combate ao terrorismo	47
2.1 Estrutura da ONU	47
2.2 Objetivos e pressupostos da ONU	48
2.3 Estratégias e mecanismos da ONU na luta contra o terrorismo	50
2.4 Dificuldades e desafios na resposta transnacional coordenada	58
II. 3. A NATO e o combate ao terrorismo	60
3.1 Estrutura da NATO	60
3.2 Objetivos e pressupostos da NATO	62
3.3 Estratégias e mecanismos da NATO na luta contra o terrorismo.....	64
3.4 Dificuldades e desafios na resposta transnacional coordenada	66
CAPÍTULO III – Respostas contraterroristas no contexto dos EUA e da UE	
III. 1. EUA: combate ao terrorismo ao nível nacional	67
1.1 Caráter das políticas públicas dos EUA	67
1.2 Estrutura Institucional do Contraterrorismo nos EUA	68
1.3 Objetivos da estratégia contraterrorista dos EUA.....	69
1.4 O contraterrorismo nos EUA – pré 9/11	70
1.5 Políticas públicas contraterroristas aplicadas aos EUA	70
1.5.1 Administração Bush (2001-2008)	71
1.5.2 Administração Obama (2009-2016)	76
III. 2. UE: combate ao terrorismo ao nível nacional	80
2.1 Caráter das políticas públicas da UE: de uma esfera intergovernamental para uma eminentemente comunitária	80
2.2 Estrutura Institucional do Contraterrorismo da UE.....	82
2.3 O contraterrorismo na UE – pré 11/9	83
2.4 Políticas públicas contraterroristas no seio da UE	84
III. 3. Análise das políticas públicas dos dois estudos de caso – EUA e UE	94
3.1 Abordagens contraterroristas dos EUA e da UE	96
3.2 Cenários Geopolíticos: definição de prioridades.....	99
3.3 Discursos contraterroristas dos EUA e da UE.....	100
3.4 Contributos analíticos em matéria de contraterrorismo	102
Conclusão	105
Bibliografia	115

Anexos.....	132
Anexo A - A estrutura das Nações Unidas.....	132
Anexo B - Cronologia dos instrumentos legais das Nações Unidas e outros marcos importantes na história da luta contra o terrorismo da ONU.....	133
Anexo C - Cronologia dos acontecimentos mais marcantes na luta contra o terrorismo da NATO.....	136

LISTA DE ABREVIATURAS

11/9	11 de setembro de 2001 (atentado terrorista nos EUA)
AEAI	Agência de Energia Atômica Internacional
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force (ONU)
CTC	Counter Terrorism Committee (ONU)
EUA	Estados Unidos da América
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ISIS	Islamic State of Iraq and the Levant
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
P5	Permanent Five (5 Membros Permanentes do CSNU)
UE	União Europeia
UNCCT	United Nations Counter-Terrorism Center
UNDP	United Nations Development Programme
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

UN OCT

United Nations Office of Counter-terrorism

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

INTRODUÇÃO

A temática que se pretende analisar na presente dissertação assenta no fenómeno do terrorismo, centrando-se no contraste entre a sua ameaça iminente e as respostas desenvolvidas nos níveis internacionais e estatais.

Concretamente procura-se explicar *se e como* é que as respostas contraterroristas da ONU e da NATO – enquanto contextos de enquadramento institucional – influenciam as políticas públicas da UE e dos EUA em matéria de contraterrorismo, e se dessa forma, é possível identificar uma resposta global coordenada na luta contra o terrorismo, baseada nas políticas públicas vinculadas pela UE e os EUA.

Estes atores internacionais compreendem níveis de análise diferentes: a ONU enquadra uma atuação global; a NATO é perspectivada a nível regional, no contexto da comunidade transatlântica; a UE enquanto agremiação de Estados europeus que, na esmagadora maioria, fazem igualmente parte da comunidade transatlântica; e os EUA, enquanto Estado federal com capacidade de projeção de poder a nível internacional e membro da NATO.

Tratar-se-á aqui de procurar avaliar as políticas contraterroristas e as respostas internacionais e estatais neste contexto, o que implica o levantamento e análise das estratégias e mecanismos de defesa levados a cabo desde 2001, marco cronológico assinalado pelos atentados em Nova Iorque e Washington a 11 de setembro desse ano.

Considera-se este tema duplamente interessante e relevante, porque atrai a atenção dos *media* a nível global e cria um elevado grau de insegurança por parte da comunidade internacional. Para além disso, considera-se existirem lacunas sobre o tema no conhecimento académico, tanto no que diz respeito ao próprio conceito de terrorismo como na convergência de planos de ação. Posto isto, considera-se de máxima importância que estes temas sejam debatidos no seio da comunidade científica.

1. Objetivos

O principal objetivo desta investigação passa por perceber que mecanismos estão a ser desenvolvidos, ao nível internacional e estatal, em matéria de contraterrorismo, e em que é que as estratégias são baseadas, para mais tarde se procurar deduzir, através de uma abordagem interpretativa, a influência da ONU e da NATO nas

políticas públicas promovidas pelos EUA e pela UE nesta matéria, e em que medida essas propostas são convergentes.

Para isso é necessário compreender quais são as variáveis que influenciam essas estratégias, através de uma análise multidisciplinar, assumindo como pressuposto a existência de diferentes tipologias de terrorismo e contraterrorismo e considerando que estes conceitos estão sujeitos a transformações ao longo do tempo.

Como objetivos particulares pretende-se: (1) aprofundar a compreensão dos conceitos de terrorismo, contraterrorismo e políticas públicas aplicáveis a esta matéria; (2) perceber como é que a ONU e a NATO utilizam esses conceitos e os aplicam na definição das respetivas orientações políticas; (3) compreender o caráter das políticas públicas de combate ao terrorismo veiculadas pela UE e os EUA e o seu potencial normativo, ou seja, aferir se as políticas adotadas por estes atores têm potencial para serem adotadas por Estados fora do seu quadro institucional; (4) analisar os aspetos conceituais das respostas contraterroristas da ONU e da NATO, ou seja, a forma como definem o fenómeno e como o abordam, e a sua potencial replicação nas políticas públicas promovidas pela UE e pelos EUA; (5) e, por último, compreender a influência dos contextos de enquadramento (ONU e NATO) sob os estudos de caso escolhidos (UE e os EUA).

Seguindo a proposta de Ramsay (2015), considera-se que mais do que formular hipóteses, é através do preenchimento das lacunas identificadas que se contribui para estratégias e pesquisas mais eficientes. Considera-se, por isso, necessário perceber como é que a análise dos mecanismos ajuda a comunidade científica a determinar o que é realmente importante, para se aplicar esse conhecimento na elaboração de modelos contraterroristas nos núcleos de investigação e gestão de crises.

Aqui importa esclarecer que a UE e os EUA são dois atores e estudos de caso distintos, pelo que não se adotará uma abordagem de matriz comparativa. Isto porque para além de terem diferentes naturezas políticas – uma vez que os EUA são um Estado e a UE uma união de Estados soberanos – estes atores têm objetivos e culturas estratégicas diferentes, pelo que possivelmente tenderão a adotar abordagens distintas de combate ao terrorismo. Contudo, considera-se que são ambos promotores de políticas públicas, que dispõem de estratégias de combate ao terrorismo, com potencial de influenciar e serem influenciados pelo quadro normativo internacional.

2. Estado da Arte

O fenómeno do terrorismo tem sido alvo de vários debates dentro do panorama internacional: (a) sobre o que ele representa; (b) quais as características para uma entidade (individual ou coletiva) ser considerada terrorista; (c) e os atos que podem ser classificados como tal. (Mc Allister e Schmid, 2011)

A definição de terrorismo não é consensual, existindo vários modelos teóricos que, ao longo dos anos, o tentaram categorizar e classificar. Alguns autores defendem que o terrorismo é uma construção social, enquanto outros argumentam que é uma tática que pode ser usada por vários atores, incluindo Estados. (Schmid, 2011; Ramsay, 2015)

Acresce a dificuldade de compreender as motivações, os instrumentos e as modalidades de ação, que também variam consoante as tipologias dos atos¹. Posto isto, considera-se necessário ter em conta um quadro teórico mais alargado no contexto dos estudos de terrorismo.

Foram identificadas várias tipologias para as diferentes variáveis de estudo. A tipologia do terrorismo que apela a uma resposta global é o terrorismo transnacional, no sentido em que trespassa fronteiras e já não tem linhas de ação delimitadas. (Marsden e Schmid, 2011)

Para os efeitos desta investigação, concebe-se aqui o contraterrorismo como o conjunto de mecanismos de resposta que procuram reduzir o nível de ameaça e terror. O contraterrorismo requer a implementação de medidas defensivas e ofensivas, que diminuam consideravelmente a ponderação custo-benefício dos promotores de ações terroristas, minimizando as suas capacidades operacionais e a motivação dos líderes para atacar. (Marsden e Schmid, 2011)

Adotando uma perspetiva institucional, nesta investigação consideram-se as políticas públicas como o mecanismo que define os instrumentos que tratam do contraterrorismo. Estando aqui enquadradas no contexto do processo de formulação de políticas transnacionais, considera-se que estas políticas têm de se ajustar aos desenvolvimentos das tipologias terroristas e contraterroristas, à escala regional e internacional.

A cooperação entre organizações em matéria de contraterrorismo tem sido amplamente apoiada e incentivada a nível internacional mas ainda possui algumas falhas em termos de eficácia. A cooperação é um meio para criar e alcançar propósitos e

¹ O terrorismo enquanto tática pode ser usado ou instrumentalizado de formas bastante diferentes: (a) por objetivos económicos ou políticos ou (b) para criar caos e instabilidade numa determinada infraestrutura. (Ramsay, 2015)

objetivos comuns, por forma a encontrar respostas mais coordenadas aos problemas que se impõem. Neste âmbito, a transparência na troca de informações é vista como um instrumento fundamental, o que só acontece criando sistemas de comunicação baseados na integração e partilha entre a comunidade contraterrorista (Prezelj, 2015). Neste contexto, importa salientar que uma das maiores fraquezas identificadas pela literatura é a falta de confiança entre as organizações, o que pode dificultar o consenso para a formulação de uma resposta contraterrorista global, eficaz.

Os Estados devem responder à ameaça tendo em conta a sua história com o terrorismo e a evolução do fenómeno. Portanto, a convergência entre as várias políticas dos Estados aparece aqui no sentido de estarem coordenadas, ou “convergirem” em princípios reguladores e unificadores em termos de resposta. O facto de os Estados estarem vinculados a essas regras não impede que existam respostas diferenciadoras entre si. A divergência nesse sentido não é necessariamente um sinal de ineficácia.

Dessa forma serão explorados os esforços e modos de atuação da ONU e da NATO, uma vez que podem ser consideradas organizações que têm assumido um papel relevante na prevenção e combate ao terrorismo, produzindo orientações em matéria de contraterrorismo.

A ONU vista como um sistema de segurança coletiva tem vários organismos ao seu dispor, nomeadamente o Conselho de Segurança e o Comité de Contraterrorismo para desenvolver resoluções e relatórios, convenções e protocolos internacionais, que fornecem um quadro comum para os esforços de combate ao terrorismo. Desenvolveu também a Estratégia Global de combate ao terrorismo.

O papel da NATO em matéria de contraterrorismo é principalmente complementar. Assenta no aumento da consciencialização sobre a ameaça, no desenvolvimento de capacidades para preparar e responder, e na promoção da cooperação com os países parceiros e outros atores internacionais. (NATO, s/d.)

Uma vez que se considera existirem orientações políticas da ONU² e NATO³ interessa perceber se, e como, é que essas orientações se refletem nas políticas públicas ao nível nacional. Para isso a análise centra-se em dois estudos de caso, a UE e os EUA.

² Um exemplo é a Resolução 1373 (S/RE/1373) de setembro de 2001 que globalizou a luta contra o terrorismo e exigiu que todos os Estados-Membros das Nações Unidas tomassem medidas legislativas e executivas de longo alcance, para prevenir e reprimir futuras atividades terroristas. (Oudraat, 2017)

³ A proximidade da NATO com outras organizações internacionais, incluindo a ONU e a UE, aprimoram o conhecimento para uma abordagem global no combate ao terrorismo. (NATO, s/d.) A abordagem atual da NATO assenta no Conceito Estratégico de 2010 adotado na Cimeira de Lisboa, que compromete a Aliança a aumentar a capacidade de detetar e defender ações de terrorismo a nível internacional, através

A União Europeia é perspectivada como uma entidade regional supranacional que vincula as políticas públicas dos Estados-Membros e tem mecanismos próprios que trabalham esta dimensão, embora a segurança dos cidadãos esteja sob a jurisdição dos Estados nacionais (Brunet, 2007). Quanto aos EUA, são um estado federal, cuja luta contra o terrorismo foi internacionalizada, em particular, na administração Bush (2001-2009). Ambos orientam esta abordagem para uma óptica transnacional e definem as regras da designada ordem internacional liberal⁴ com um carácter vinculativo nas respetivas políticas públicas. Para além disso, considera-se que podem ter reflexo nas políticas públicas de outros Estados, no sentido em que influenciam e contribuem para as estratégias e mecanismos de contraterrorismo de outros países.

3. Justificação Metodológica

Admitindo que existe uma relação recíproca entre o terrorismo e o contraterrorismo e partindo do pressuposto que o fenómeno se adapta ao contexto, as variáveis explicativas aqui consideradas são a evolução e transformação do terrorismo (1) e (2) do contraterrorismo.

As variáveis independentes são as que explicam o comportamento dos atores. Neste contexto, todos os atores considerados (ONU, NATO, UE, EUA) replicam estratégias e mecanismos e em todos eles, esses instrumentos aparecem em função da relação do terrorismo e do contraterrorismo, assim sendo as variáveis independentes são as estratégias e mecanismos indicados por cada um deles. A variável dependente assenta na existência, ou não existência, de respostas transnacionais coordenadas.

Neste contexto interessa explorar diversos níveis de análise (global - ONU, regional – NATO, UE; nacional - EUA), estudar a evolução do fenómeno e analisar o comportamento dos atores. Assim sendo far-se-á uma análise multinível das respostas contraterroristas com enfoque nas orientações das Instituições Internacionais (ONU e NATO) e a aplicação pelos Estados (EUA e Estados-membros da UE, neste último caso através das orientações comuns emanadas através das instituições comunitárias).

de uma análise aprimorada da ameaça, do desenvolvimento de capacidades militares apropriadas, bem como ações de cooperação. (Garriaud-Maylam, 2014)

⁴ As regras da ordem internacional liberal são os princípios e normas do Direito Internacional que regulam as relações entre Estados. São por exemplo os tratados internacionais, a Carta da ONU, entre outros. O Direito Internacional por sua vez é “*the body of customary rules and treaty-based agreements between states and other entities (e.g. international organisations) that regulate mutual relationships and treatment of each other’s citizens and officials.*” (Schmid, 2011: 646)

Foram escolhidas algumas dimensões para analisar o problema: (i) seguir-se-á uma **abordagem institucional** que implica trabalhar sob as definições, os mecanismos e os processos de construção das políticas públicas de segurança, para uma posterior avaliação do seu efeito; (ii) as **políticas públicas** enquanto mecanismo de formulação de respostas contraterroristas, que contribuem para o combate ao terrorismo, no contexto da UE e dos EUA; (iii) a óptica **transnacional** porque se vão analisar organizações internacionais e porque o fenómeno aqui estudado enquadra-se no âmbito das ameaças transnacionais.

Seguir-se-á uma perspectiva multidisciplinar, que permite analisar fenómenos complexos com o contributo de outras áreas científicas. A abordagem assenta numa ontologia construtivista – atendendo ao entendimento do carácter mutável dos conceitos em função do contexto – e numa matriz de base explicativa. Parte-se, assim, do pressuposto que o terrorismo é uma construção social, ou seja, não é estanque, é evolutivo no conceito e nos instrumentos, (porque se adapta ao contexto) e que as instituições – internacionais e estatais – se influenciam mutuamente, através de partilha de normas e práticas.

Os métodos de pesquisa dividem-se em duas fases: (a) a componente conceptual, composta pela análise da bibliografia de referência; (b) as fontes documentais da ONU (resoluções; relatórios do Grupo Trabalho; convenções e protocolos internacionais, entre outros); da NATO (Conceito Estratégico; Declarações de Cimeiras; Estratégias); da UE (Conceitos Estratégicos; Estratégias Setoriais; Legislação) e dos EUA (Estratégia de Segurança Nacional; Documentos do Departamento de Defesa e Segurança Interna). No tratamento de informação será adotada uma abordagem explicativa e, posteriormente, interpretativa dos resultados que decorrem dos dois pontos anteriores.

A linha temporal aqui explorada compreende os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 até ao final de 2016. O primeiro momento decorre, como já referido, da ocorrência dos atentados terroristas perpetrados nessa data e, o segundo, resulta de duas conjunturas institucionais: no quadro da UE, o ano de 2016 corresponde à aplicação dos *package* relevantes relativos ao terrorismo, no quadro da Agenda Europeia de Segurança, e no contexto dos EUA, ao final da Administração Obama.

4. Problematização

Tendo em conta as premissas anteriormente analisadas, esta investigação procurará explorar a interação entre os terroristas e os seus oponentes, aqui

percecionados como os agentes (entidades governamentais) que combatem o terrorismo. A natureza dessa relação traduz-se no estudo das respostas face ao fenómeno do terrorismo e os mecanismos que lhes são inerentes.

Pressupõe-se que o terrorismo perspetivado no âmbito transnacional exige cooperação na resposta (contraterrorista). Assim sendo, e dando início à problematização, importa *perceber SE e COMO é que organizações como a ONU e a NATO orientam os esforços de atores como os EUA e a UE, no que concerne a estratégias e mecanismos de contraterrorismo e se, nesta sequência, existem propostas convergentes para impulsionar respostas contraterroristas transnacionais coordenadas.*

Desta forma, desdobra-se a problemática em questões derivadas para explorar as diferentes variáveis em causa:

Tendo em conta que este é um processo em contínua mudança, tem de se perceber (I) *como é que a evolução do fenómeno do terrorismo e a transformação das respostas contraterroristas condicionam as estratégias e mecanismos dos atores internacionais nesta matéria.*

Concomitantemente, o **Capítulo I** tratará essencialmente da revisão da literatura existente no sentido de compreender o objeto de estudo em questão. Para isso, será dividido em três partes: o terrorismo (1), o contraterrorismo (2) e as políticas públicas (3). Na primeira parte (1), analisar-se-á o conceito de terrorismo, o que implica rever, de forma sintética, a origem do fenómeno até à evolução e nascimento do terrorismo transnacional. Serão ainda exploradas as características e os contributos analíticos do fenómeno que se pretendem como uma avaliação crítica à incapacidade de resposta.

Mais adiante, procurar-se-á perceber como é que o contraterrorismo (2), enquanto conceito e estratégia de resposta ao terrorismo, se adapta à evolução do mesmo e no que consistem as diferentes tipologias de respostas, fazendo-se um levantamento das medidas e mecanismos de combate ao terrorismo. Na sequência dos contributos anteriores, serão analisados os obstáculos na formulação das respostas contraterroristas.

Enquadradas no contexto do processo de formulação de políticas transnacionais, procurar-se-á perceber como é que as políticas públicas (3) - compreendidas como processos políticos, sociais e económicos que acompanham a transformação do Estado - se ajustam aos desenvolvimentos das tipologias terroristas e contraterroristas e quais são os atores que intervêm neste processo. A avaliação das políticas públicas é uma

atividade normativa que visa analisar os efeitos atribuídos à ação do governo em detrimento de um quadro de referências, dos valores, normas e percepções. (Brunet, 2007)

Seguidamente tentar-se-á compreender (II) *qual a relação entre as respostas contraterroristas promovidas pela ONU e NATO e as políticas públicas vinculadas pelos EUA e a UE em matéria de contraterrorismo*, por forma a confirmar se existe ou não influência direta na formulação de respostas contraterroristas.

Posto isto, o **Capítulo II** dedicar-se-á aos esforços contraterroristas no âmbito institucional e está dividido em três secções: a primeira é dedicada à cooperação internacional em matéria de contraterrorismo, dado que as agendas das principais organizações internacionais têm de estar em equilíbrio, por forma a atingir um consenso e poderem atuar para uma boa governança (*governance*). Muitas destas ações têm um impacto positivo na esfera pública porque incentivam mais investigações e a procura de novas estratégias, modos de ação e modelos políticos. (Crenshaw, 2001)

Assim sendo, a segunda e a terceira parte são destinadas aos contextos de enquadramento, a ONU e a NATO, respetivamente, por forma a serem compreendidas as suas estruturas, os seus objetivos e pressupostos enquanto organização internacional, as principais medidas e contributos na luta contra o terrorismo e as dificuldades e desafios que se apresentam perante as mesmas.

Compreendendo (III) *como é que as políticas públicas contraterroristas dos EUA e da UE contribuem para os esforços contraterroristas a nível internacional*, pretende-se confirmar ou contrariar a possível existência de respostas transnacionais coordenadas em matéria de contraterrorismo.

Para isso, procurar-se-á perceber no **Capítulo III**, o carácter das respostas contraterroristas no contexto da UE e dos EUA, respectivamente, e será explorada a forma como as políticas públicas são aplicadas nesses mesmos contextos. No caso da UE, dada a complexidade e a extensão de análise da dimensão “Estados-Membros”, é seguida uma abordagem no âmbito da área política de Justiça e Assuntos Internos (JAI) em matéria de contraterrorismo. Relativamente aos EUA seguir-se-á uma abordagem centrada nas competências próprias do Estado Federal enquanto responsável pela emanção de políticas públicas a todo o território nacional.

Importa ainda perceber (IV) *de que forma é que a análise dos mecanismos e ações levados a cabo por atores internacionais em matéria de contraterrorismo promovem possíveis soluções para respostas contraterroristas coordenadas*, no sentido

de criar estratégias e mecanismos mais eficazes e eficientes, adaptados ao ambiente geopolítico. Para isso, explora-se a influência dos contextos de enquadramento (ONU e NATO) sob os estudos de caso, ou seja, interpretar-se-á a forma como as políticas públicas contraterroristas são aplicadas no contexto da UE e dos EUA, tendo em conta as respostas no seio da ONU e da NATO.

Por fim, serão analisados as condicionantes do ambiente geopolítico e lacunas institucionais em matéria de contraterrorismo, no sentido de refletir sobre as várias dimensões tidas em conta, no que toca à influência de organizações como a ONU e a NATO nas políticas públicas dos EUA e da EU e à convergência das respostas contraterroristas, e desse modo, validando ou não, a existência de respostas contraterroristas coordenadas.

Esta investigação pretende, assim, contribuir para um melhor entendimento dos mecanismos de resposta contraterrorista ao nível transnacional, regional e nacional, procurando salientar a importância das orientações em matéria de políticas públicas decorrentes de uma análise institucional do comportamento dos atores.

CAPÍTULO I

Enquadramento teórico e conceptual

O principal objetivo desta dissertação é compreender se é possível encontrar uma resposta global para o terrorismo. A tipologia de terrorismo que apela a uma resposta global é o terrorismo transnacional e essa resposta é denominada contraterrorista, assim sendo estes são dois dos conceitos a destacar no primeiro capítulo. Sendo as políticas públicas o mecanismo que define os instrumentos que tratam do contraterrorismo, têm também de ser encadeadas na adaptação e evolução dos conceitos de terrorismo e contraterrorismo, designadamente numa dimensão internacional.

O presente capítulo trata, essencialmente, da revisão literária no sentido de compreender o objeto de estudo em análise. Para isso, está dividido em três partes: o terrorismo (1), o contraterrorismo (2) e as políticas públicas (3)

Na primeira parte (1), analisa-se o conceito de terrorismo, o que implica rever, de forma sintética, a origem do fenómeno até à evolução e nascimento do terrorismo transnacional. Para além disso serão exploradas as suas características. Por fim, os contributos analíticos pretendem fazer uma avaliação crítica das dificuldades que condicionam a capacidade de resposta.

Mais adiante, procura perceber-se como é que o contraterrorismo (2), enquanto conceito e estratégia de resposta, se adapta à evolução do terrorismo e no que consistem as diferentes tipologias de resposta, fazendo-se um levantamento das medidas e mecanismos de combate ao terrorismo. Na sequência dos contributos anteriores, serão analisados os obstáculos na formulação das respostas contraterroristas.

Enquadradas no contexto do processo de formulação de políticas transnacionais, a terceira parte deste capítulo procura analisar como é que as políticas públicas (3) se ajustam aos desenvolvimentos das tipologias terroristas e contraterroristas e quais são os atores que intervêm neste processo.

I.1. Terrorismo

“Terrorism has been with us for centuries, and it has always attracted inordinate attention because of its dramatic character and its sudden, often wholly unexpected, occurrence. It has been a tragedy for the victims, but seen in historical perspective it seldom has been more than a nuisance.” (Laqueur, 2000:3)

1.1 Enquadramento histórico:

Ao longo da história, os estados medievais e os primeiros estados modernos⁵ usaram a violência (e a ameaça do uso da mesma) para intimidar os seus súbditos e oponentes. O Estado fazia uso do terror através da violência coerciva, para impor políticas, e pela demonstração do poder punitivo da entidade soberana. (Rapport, 2015)

Alguns autores consideram os Assassinos da Pérsia e da Síria⁶ os primeiros “terroristas da história”, que viveram entre o séc. XII e XIII. Para além deles, os Sicarii da antiga Judeia (66-73 d.C.), foram outro dos grupos que marcaram o aparecimento do terror⁷. (Laqueur, 2001a; Taylor e Gautron, 2015)

Segundo Taylor e Gautron (2015) estes grupos têm uma natureza semelhante à de um grupo terrorista porque fazem uso da violência bruta para proveito pessoal. Não foram os primeiros a usar o assassinato político ou a apoiar a violência dirigida com justificações ideológicas ou religiosas, mas tinham objetivos e métodos específicos, que se pautavam pela eficácia estratégica e pelo impacto psicológico. Os assassinatos violentos, o recrutamento, o treino e a doutrina foram características que os destacaram. Segundo Griffin (2015) são os chamados “terroristas religiosos”⁸.

De acordo com a literatura, até ao início do séc. XX, é possível distinguir quatro vagas do terrorismo: (i) a primeira ocorreu de 1878 a 1880, e ficou pautada por atos violentos envolvendo disputas e atos criminais, iniciando assim a era do terrorismo anarquista; (ii) a segunda vaga ocorreu na década de 1890 a 1900, começou com a fundação do Partido Social-Revolucionário quando a violência anarquista irrompeu em vários países, principalmente na Europa, em Cuba, nos Estados Unidos e na Austrália;

⁵ “*Indigenous communities used terror tactics against each other before Europeans ever arrived. Once Europeans did arrive, they employed terror tactics against each other and their Native hosts. European colonies established their dominance using terror, and the struggles for empire and independence of the mid- to late-eighteenth century unleashed a bewildering array of violent possibilities.*” (Jennings, 2015: 89)

⁶ Ficaram conhecidos como Assassinos mas originalmente apelidavam-se Nizaris. Embora o movimento Nizari tenha começado oficialmente em 1094 (séc. XI), o seu particularismo religioso e os seus métodos de combate surgiram por intermédio do fundador Hasan-i Sabbah, que criou uma tendência radical nascida na Pérsia no final do século X, o Ismaelismo, da corrente religiosa xiita. (Taylor e Gautron, 2015)

⁷ Os *Sicarii* foram uma seita religiosa altamente organizada que seguia uma doutrina extremista e realizava atos de violência e assassinatos em plena luz do dia no coração da cidade contra os membros da comunidade judaica, que rejeitavam a sua crença religiosa (“*No lord but God*”). (Taylor e Gautron, 2015)

⁸ O terrorismo religioso é o uso indiscriminado da violência contra civis, justificado pela existência de (a) uma autoridade (divina) superior, (b) uma escritura sagrada, (c) desempenhado para a alegada defesa de uma comunidade religiosa, (d) a criação ou expansão de um regime teocrático; (e) ou a doutrinação e mobilização de membros de seitas e cultos com a ajuda de temas religiosos. O objetivo é muitas vezes a tentativa de restaurar uma situação ideal que supostamente existiu no passado. (Schmid, 2011c)

(iii) a terceira, de 1904 a 1914, ficou marcada pelo terrorismo político⁹, em que ocorreram uma série de atos violentos, sendo nesta sequência que se pode inserir a criação, nos EUA, do *Bureau of Investigation* (atual FBI); (iv) na última vaga, de 1917 a 1934, o caráter do terrorismo sofreu uma transformação radical. A transição da terceira para a quarta vaga decorreu durante a primeira Guerra Mundial (1914-18) em que o terrorismo estava relacionado com o fenómeno de extrema-esquerda¹⁰ apesar do seu caráter individualista. Anos depois a maioria das operações terroristas foi patrocinada pela extrema-direita¹¹ e por grupos nacionalistas separatistas¹², como a ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) e o IRA (*Irish Republican Army*)¹³. Em 1934, com o duplo assassinato do rei Alexandre da Jugoslávia e do primeiro ministro francês Barthou, ocorreram mudanças no pensamento jurídico. Nesta altura vários governos estiveram envolvidos e a Liga das Nações interveio¹⁴. A partir daqui começou a falar-se da transnacionalização do terrorismo. (Jensen, 2015; Laqueur, 2000, Laqueur, 2001a)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a ação terrorista mudou de foco, da Europa para o Médio Oriente e a Ásia e começaram a aparecer em conjunto, elementos de terrorismo e de guerrilhas¹⁵. Foi sobretudo nos países muçulmanos do Médio Oriente e Norte de África (região MENA) que o terrorismo sistemático¹⁶ e sustentado prevaleceu na década de 1950. (Laqueur, 2000)

⁹ É a ameaça ou uso da violência para fins não criminosos e não idiossincráticos, visando atacar ou preservar a ordem política de um Estado, através de atos de intimidação, coerção e violência demonstrativa. (Schmid, 2011c)

¹⁰ Terrorismo de esquerda é perpetuado por forças políticas aderentes a teorias ou práticas marxistas, leninista, estalinista, maoísta ou outra ideologia de esquerda, procurando minar ou obter poder estatal por atos de alvos violência contra representantes do Estado e do sistema económico capitalista. (Schmid, 2011c)

¹¹ Terrorismo de direita (right-wing) é utilizado com a finalidade de defender ou criar um regime conservador; é, em casos extremos, um regime autoritário racista, fascista, militarista e / ou antidemocrático. (Schmid, 2011c)

¹² O terrorismo nacionalista-separatista é o uso de violência indiscriminada contra civis não combatentes na busca de (re)obter um Estado para um grupo minoritário etnicamente ou religiosamente distinto de outros setores da população de um Estado. (Schmid, 2011c)

¹³ Estes grupos terroristas realizavam ataques para intimidar e chamar a atenção para a sua causa política. A ETA difere do IRA principalmente pelo seu envolvimento no sequestro e extorsão. (Laqueur, 2000)

¹⁴ A partir daqui foram criadas algumas resoluções e foram estabelecidos comités para combater o terrorismo a nível internacional. Inicialmente estes exercícios não foram eficazes porque apesar de alguns governos se oporem ao terror, outros favoreciam-no desde que servisse os seus objetivos e propósitos. (Laqueur, 2001a)

¹⁵ Guerrilha é um termo aplicado à guerra móvel irregular composta por grupos numericamente inferiores e levemente armados, que têm apoio(s) popular(es) potencialmente forte(s) contra potências coloniais, forças de ocupação estrangeiras ou um opressor interno. (Schmid, 2011c)

¹⁶ O terrorismo sistemático começou na segunda metade do séc. XIV e consiste em aplicar sistematicamente o terrorismo para atingir o objetivo final. “*Systematic terrorist operations involve careful planning, resembling the staff work of a minor military campaign. The intended victim has to be watched for a certain time, his habits and movements studied to establish the most promising place and time for the action.*” Laqueur (2001a: 92)

O sequestro de três aviões comerciais, a 6 de setembro de 1970, por parte da Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP), pode ser comparado, em termos de efeitos, aos atentados de 11 de setembro de 2001 (11/9), que ocorreria daí a 31 anos; isto porque, neste contexto, vários governos foram forçados a libertar terroristas condenados e atraíram a atenção política e dos *media*, a nível global. (Hughes, 2015b)

A noção de terrorismo ganhou ainda mais destaque e mudou abruptamente com os atentados de 11 de setembro, nos EUA. Foi categorizado transnacionalmente por não ter limites territoriais definidos, pelo uso da violência sem precedentes e pela universalização da ameaça. No início do séc. XXI, o uso do terrorismo poderia ser considerado uma “atividade” muito menos perigosa comparado a outras formas de violência, pelo número de vítimas que gerava, mas atraía muito mais atenção por causa do seu efeito psicológico. (Ruby, 2002)

Quando emergiu, o terrorismo transnacional era predominantemente secular com inspiração de ideologias políticas de direita, esquerda ou de caráter extremista nacionalista. (Laqueur, 2000) Desde então, tem havido um ressurgimento mundial dos movimentos religiosos radicais¹⁷, que surtiu um efeito significativo sobre o terrorismo contemporâneo¹⁸.

Nos últimos cinco anos os ataques terroristas ficaram marcados não só pelo número de incidentes e vítimas causados, como pela violência e a barbárie dos atos cometidos¹⁹. (Pires, 2015)

1.2 Contributos Conceptuais

Reforçando a ideia do ponto anterior, a noção de terrorismo sempre esteve presente. Ao longo do tempo, o seu significado mudou substancialmente e tem sido alvo de debates dentro do panorama internacional, tanto sobre o que representa, quais as suas

¹⁷O radicalismo religioso é um movimento político-religioso impulsionado: (i) pela convicção de que a religião é marginalizada na sociedade moderna ao nível da política, das instituições e normas sociais e valores; (ii) que os fundamentos da religião precisam de ser restaurados por um retorno às normas e valores religiosos tradicionais e uma leitura literal das escrituras sagradas; (iii) que a própria religião é superior e deve formar a base para a sociedade e o Estado, e deve ser o critério para a política; (iv) que o verdadeiro crente deve desempenhar um papel ativo na realização dessa sociedade. (Schmid, 2011c)

¹⁸ O terrorismo contemporâneo ou terrorismo moderno é um termo usado por diversos autores para caracterizar o terrorismo após o 11/9, especialmente dado o número de vítimas. (Schmid, 2011c)

¹⁹ Um dos mais revoltantes foi o rapto de 276 crianças no norte da Nigéria em abril de 2014, a morte dos 141 alunos da escola em Peshawar, no Paquistão, em dezembro do mesmo ano, além das imagens dos atos praticados pelo autodenominado Estado Islâmico, também conhecidos como ISIS, em 2014 e 2015. (Pires, 2015)

caraterísticas, bem como os atos que podem ser classificados como tal. (Mc Allister e Schmid, 2011)

Em 1798 o dicionário da Academia Francesa definiu o terrorismo como um sistema ou regime de terror. O terror e o terrorismo sempre estiveram relacionados enquanto conceitos. A Revolução Francesa (1789-1799) fez parte da transição dos usos do terror e contribuiu significativamente para as teorias modernas dentro desta retórica²⁰. (Rapport, 2015) Schmid diferencia os dois termos da seguinte forma:

“‘Terror’ is, first of all, a state of mind characterized by intense fear of a threatening danger on an individual level and by a climate of fear on the collective level. ‘Terrorism’, on the other hand, is an activity, method or tactic which, as a psychological outcome, aims to produce ‘terror’”. (Schmid, 2011a: 11)

Segundo o Painel de Ameaças, Desafios e Mudança das Nações Unidas, o terrorismo é uma das ameaças com mais impacto no Sistema Político, porque põe em causa a segurança dos Estados e das Nações Unidas. (UNRIC, 2004) Pode ser interpretado como um ato/ação: criminoso, político, de guerra, comunicação ou *jihadista*²¹. (Richards, 2014; Schmid, 2011a)

Richards (2014) propôs três assunções universais quanto ao conceito:

(1) não há um ato de violência que seja exclusivo ou inerentemente terrorista – um assalto à mão armada pode ser tanto um ato criminoso, como um ataque terrorista ou um ato de guerra. *“Terrorism is different from national liberation struggles, freedom-fighting, and resistance against occupation, but groups that engage in national liberation and resistance often engage in terrorism.”* (Schmid, 2011a: 20)

Só depois de levantadas as especificidades do ataque, é que se pode identificar o ato em causa. A identificação de uma organização criminosa ou de um ataque terrorista assenta sobretudo nos métodos utilizados, em comparação aos objetivos;

(2) o terrorismo é um método particular de violência política e não está implicitamente ligado a nenhuma ideologia ou grupo; a perceção do terrorismo enquanto método foi criada em 1936 pela Enciclopédia de Ciências Sociais e implica conhecer o seu propósito ou natureza do ato (aterrorizar e/ou mobilizar). O terrorismo é uma tática, uma ferramenta ou uma técnica que para além de não existir de forma

²⁰ *“They seeded the essential problems of modern terrorism: can peace and justice ever emerge from the evils of violence, particularly violence directed by a state against its own citizens, or by one group of citizens against the existing order? To what extent should a democratic state abandon its own rules to defend itself? What, if any, forms of political violence are legitimate?”* (Rapport, 2015: 73)

²¹ O jihadismo (ou islamismo salafista violento) é um movimento motivado e global que faz uso da persuasão, da força ou ambos. É baseado na noção de que o Islão está sob ameaça e deve ser defendido por meio da violência contra os não crentes (*kafir*), que são considerados inferiores. O objetivo final é a expansão universal do Islão. (Kahati, 2009; Schmid, 2011c)

isolada, é usada por vários grupos que não são necessariamente terroristas. (Pires, 2015).

"Tiranias, ditadores, líderes cruéis, métodos brutais... não são o mesmo que terrorismo. Terrorismo é o terror como ação e essa ação, tem empiricamente, um caráter clandestino. Ou seja, qualquer um pode usar o terror mas isso não significa imediatamente que tenha de estar dentro do conceito de terrorista." (Pires, 2012: 4)

Há casos em que o terrorismo tem uma ideologia incorporada na sua essência, o que implica que essa ideologia é intrínseca à doutrina do(s) ator(es), como são exemplo a al-Qaeda e o ISIS - neste caso a violência política aparece como uma obrigação religiosa. Tanto as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) como o Hamas (movimento político e social da Palestina) utilizam táticas terroristas, num contexto de ação política e reivindicações particulares.

(3) todos os indivíduos podem ser vítimas de ataques, sejam cidadãos civis, militares e combatentes. As vítimas podem ser aleatórias ou simbólicas. O ataque de vítimas indiscriminado é uma das particularidades que diferencia o terrorismo de outros métodos. Em alguns ataques terroristas, a vítima lesada pode não ser o alvo final, porque a ameaça é dirigida a uma audiência mais abrangente do que o(s) alvo(s) imediatamente atingido(s); (Schmid, 2011a)

Schmid ([1993] apud Martins, 2010: 14) acrescenta que a ameaça do terrorismo "(...) é premeditada e visa criar um clima de medo; (...) é uma atividade "excepcional" porque rompe com as normas sociais e políticas, causando um sentimento de choque e é usada para influenciar o comportamento político".

Apesar destas assunções, (ainda) não existe uma definição universal de terrorismo, aplicável em todos os contextos. Easson e Schmid (2011) analisaram mais de 250 definições de terrorismo tanto acadêmicas como de organizações governamentais e intergovernamentais, num espaço temporal de 1794 a 2010.

Dados os propósitos desta investigação, enaltecem-se as definições de terrorismo dos principais atores do panorama internacional que têm assumido um papel na luta contra o terrorismo, para posteriormente se perceber em que é que as diferenças afetam a elaboração de respostas contraterroristas e de políticas públicas e como orientam esta perspetiva para uma ótica transnacional.

A North Atlantic Treaty Organization (NATO) e a Organização das Nações Unidas (ONU) enquanto sistemas de segurança coletivos utilizam definições distintas. O conceito militar da NATO (2016), concebe o terrorismo de uma perspetiva mais

abrangente²², mas existe uma outra definição NATO que utiliza uma perspectiva centrada na instituição:

“Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity. It is a persistent global threat that knows no border, nationality or religion and is a challenge that the international community must tackle together.” (NATO, 2017)

A ONU também não tem uma definição consensual sobre o que é o terrorismo. No plano de ação da Estratégia Global de Combate ao Terrorismo, descreveu os atos terroristas como:

“(...) activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening territorial integrity, security of States and destabilizing legitimately constituted Governments, (...) terrorism cannot and should not be associated with any religion, nationality, civilization or ethnic group.” (UN CTITF, 2006)

A União Europeia (UE) enquanto organização supranacional tem várias definições do terrorismo. Em matéria de Justiça e Assuntos Internos (JAI), no *Framework Decision*, o terrorismo:

“(...) is defined as offences under national law, which, given their nature or context, may seriously damage a country or an international organization where committed with the aim of: seriously intimidating a population, or unduly compelling a Government or international organization to perform or abstain from performing any act, or seriously destabilizing or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organization(...)” (European Union, 2002). Já a Comissão Europeia utiliza outra definição.²³

O governo dos EUA enquanto potência no Sistema Internacional utiliza mais de vinte definições de terrorismo referentes a terrorismo doméstico²⁴, terrorismo internacional, atividade terrorista, atos terroristas e crimes federais de terrorismo. (Schmid, 2011b)

Comparando algumas das definições académicas e institucionais apresentadas, percebe-se que as incoerências existem em ambos os domínios. De uma perspectiva institucional, diferentes atores dentro do mesmo Estado ou organização utilizam

²²“*The unlawful use or threatened use of force or violence, instilling fear and terror, against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies, or to gain control over a population, to achieve political, religious or ideological objectives.*”(NATO, 2016)

²³ A definição da Comissão Europeia é diferente: *“Terrorism is a threat that does not recognize borders and may affect states and peoples irrespective of their geographical location. (...) a serious threat to the democratic values of our societies and to the rights and freedoms of our citizens, especially by indiscriminately targeting innocent people.”* (European Commission, online)

²⁴ É o terrorismo local e nacional, em oposição ao terrorismo internacional ou global. (Schmid, 2011c)

definições diferentes²⁵, existindo algumas variações no conteúdo do termo. Algumas das discrepâncias prendem-se com a “linha de partida”, ou seja, uns definem os atos/ações terroristas e outros, concebem-no enquanto fenómeno; por um lado o terrorismo é definido enquanto tática e por outro é perspectivado pelas ofensas cometidas.

Numa perspetiva académica, o conceito de terrorismo sofreu inúmeras alterações e revisões. É, para uns, uma questão de perceção, logo, construído socialmente; para outros, deriva de outras formas de violência política e do crime organizado. Para a maioria, e já comumente aceite, envolve sempre violência ou a ameaça do uso da mesma, mas, como visto anteriormente, nem todas as formas de violência podem ser consideradas terrorismo. (Easson e Schmid, 2011)

Sendo uma parte fundamental desta tese, a questão da coerência e da falta de consenso do conceito será novamente explorada nos contributos analíticos.

1.3 Tipos de Terrorismo

Existe uma enorme variedade de contextos e circunstâncias em que o terrorismo ocorre. Assim sendo, foram criadas várias tipologias para o definir e caraterizar consoante as suas particularidades, nomeadamente a sua natureza e os objetivos pelos quais são perpetuados. Pode ocorrer em todos os tipos de sociedade, com várias motivações e diferentes agentes. (Marsden e Schmid, 2011; Rogers, 2008)

Tendo isto em conta, utiliza-se o modelo de análise proposto por Alex Schmid (2011a) para melhor compreender cada uma destas variáveis. É um modelo dinâmico, que se foca na análise e avaliação de conceitos, tipologias e teorias, para perceber o que muda à medida que os contextos e os instrumentos de violência e comunicação evoluem – nomeadamente a estrutura e ideologia dos grupos, os principais desenvolvimentos operacionais, as táticas e objetivos, e as causas e motivações.

Sarah Marsden e Alex Schmid (2011) classificam o terrorismo insurgente²⁶ de acordo com a sua dimensão, ou seja, se é global ou local e se a “campanha de terror” é ou não parte de um conflito político mais amplo. É possível distinguir três tipos: (1) o

²⁵ A título de exemplo, o FBI, a CIA, a *task force* dos EUA e o departamento do estado norte-americano são quatro organismos representantes dos EUA e têm definições diferentes do que é o terrorismo. (Easson e Schmid, 2011)

²⁶ A insurgência é, nas palavras de Schmid (2001c: 645): “*An armed uprising, revolt or rebellion by a political group or party against domestic or foreign ruling regime in order to subvert it, overthrow it, expel it, and break away from it, or simply to enhance the group’s bargaining position for subsequent political compromise. Acts of terrorism are a frequent occurrence in many insurgencies.*”

terrorismo isolado, ou terrorismo do tempo de paz, que muitas vezes não passa de propaganda armada e agitação para o recrutamento e mobilização; (2) o terrorismo conflituoso, que está ligado a outras formas de guerra²⁷; (3) e o superterrorismo²⁸, ou terrorismo transnacional do mundo globalizado, inserido em movimentos com ambições universais, como é o caso da al-Qaeda e do ISIS. As características destes tipos de terrorismo podem confluír dependendo das circunstâncias, o que permite incorporar múltiplas táticas e formas da ação política. Os autores acrescentam que:

“The major types of terrorism are: predatory, retaliatory, political, and political-moralistic/religious. The terrorism may be domestic or international, ‘from above’ – i.e. state or state-sponsored terrorism – or from ‘below’. Finally terrorism may occur in times of peace and times of war.” (Sarah Marsden e Alex Schmid, 2011: 176)

1.4 Terrorismo Transnacional

Sendo a possível existência de uma resposta contrterrorista global, um dos objetos de estudo desta dissertação, a globalização do terrorismo justifica a escolha pelo termo do terrorismo transnacional enquanto tipologia.

A globalização permitiu, antes de mais, a internacionalização dos grupos terroristas e influenciou a proliferação armada e a circulação de capital, o que, consequentemente, afetou o financiamento dos grupos e a sua organização. Os terroristas aproveitaram-se dos efeitos da globalização para executar e projetar os ataques e foi neste contexto que o fenómeno evoluiu. Consequentemente foram surgindo organizações e células com estruturas mais desenvolvidas. (Williams, 2008)

O alerta para o perigo do terrorismo, cresceu com a declaração política de “guerra contra o terror”, na administração de George W. Bush, culminando num fenómeno multidimensional expresso pelo termo terrorismo internacional, maioritariamente impulsionado pelos desenvolvimentos tecnológicos. (Williams, 2008)

Há autores que distinguem entre terrorismo global, terrorismo transnacional e terrorismo internacional. Para vários governos, o terrorismo “internacional” ou “global” é sinónimo da al-Qaeda e grupos afiliados. Segundo o 18º artigo do código penal

²⁷ Definido como uma tática incorporada pelo conflito armado assimétrico confinado a uma região, faz uso do terrorismo como um mecanismo de ataque no meio de outros ataques de guerrilha, tendo como alvo forças de segurança e infraestruturas críticas. (Marsden e Schmid, 2011)

²⁸ Segundo Schmid (2011c), este termo distingue-se dos conceitos de terrorismo internacional e transnacional pelo uso de armas de destruição maciça por parte de terroristas.

americano, o terrorismo internacional tem uma conotação física, económica, psicológica e social associada²⁹. (US CODE, 2006)

O fenómeno do terrorismo aqui estudado enquadra-se no âmbito das ameaças transnacionais insurgentes, o que implica que não está confinado a fronteiras nacionais, é produzido por redes organizadas a nível internacional e não tem linhas delimitadas de ação. Este termo é aplicado principalmente a grupos do movimento jihadista salafista, como a al-Qaeda e o autoproclamado Estado Islâmico, ou ISIS. (Faria, 2007; Marsden e Schmid, 2011)

Hughes (2015b) aponta **três vagas de terrorismo transnacional** na história: (1) a violência anarquista no final do século XIX e início do século XX na Europa e América do Norte; (2) a fusão de grupos palestinianos (que se opunham a qualquer acordo de paz com Israel) com movimentos de extrema-esquerda do Exército Vermelho Japonês e os terroristas alemães na década de 1970; (3) e o aumento do terrorismo de matriz islamista a partir do final da década de 1980 em diante. (Hughes, 2015b)

1.4.1 Táticas e objetivos

Schmid (2011a) traçou tendências³⁰ na estrutura e na ideologia dos grupos terroristas internacionais que se resumem a: (a) proliferação de doutrinas religiosas extremistas e o aparecimento de ideologias políticas inspiradas no islamismo³¹ que justificam o uso do terrorismo como tática; (b) sinais de convergência de redes terroristas e atividades criminais; (c) um aumento significativo do uso da internet e das tecnologias de comunicação; (d) a diáspora induzida pelo terrorismo (pessoas que tentam fugir das principais zonas de conflito do Médio Oriente).

O assassinato de representantes do sistema é o método mais antigo adotado por terroristas. Com as contantes mudanças na estrutura e ideologia dos grupos, detetou-se um número significativo de desenvolvimentos operacionais: uma tendência para o

²⁹“(…) (B) appear to be intended— (i) to intimidate or coerce a civilian population; (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping;” (US CODE, 2006)

³⁰ Trata-se de tendências e por isso não é um conceito linear, pode ser aplicável a certos grupos ou movimentos terroristas e pode ser completamente contraditório para outros. Tem de se ter em conta o contexto ou enquadramento teórico de que se trata.

³¹ O Islamismo é uma ideologia política extremista radical dentro do Islão que se esforça para transformar a sociedade tanto social quanto politicamente à imagem do que se acredita ser o islamismo "puro" original, baseado no Alcorão e na Sunna - os ditos e feitos do Profeta. É um produto de tensões e dilemas que afetaram muitas sociedades de maioria muçulmana na época colonial e pós-colonial. (Calvert, 2015; Schmid, 2001c)

terrorismo marítimo e fronteiriço³²; o aumento do grau de gravidade dos ataques; o florescer de táticas suicidas; o aumento de tentativas de terrorismo químico, biológico e nuclear³³; o ataque a alvos indiscriminados; um aumento de ataques a infraestruturas críticas³⁴ das sociedades e a redes de transportes; uma tendência para o ciberterrorismo³⁵ cada vez mais acentuada e o uso de novas tecnologias, sequestros e tomada de reféns. (Hughes, 2015a; Laqueur, 2001b; Schmid, 2011a)

Consequentemente, os meios utilizados foram-se adaptando às circunstâncias: o punhal e a pistola são as armas ditas tradicionais, mas desde que foi inventada a primeira bomba, o uso de explosivos tem sido muito comum. (Hughes, 2015b; Laqueur, 2001b). Os diferentes tipos de violência utilizados são a manifestação física do terrorismo. Já a dimensão psicológica das ações diz respeito aos objetivos e motivações. (Richards, 2014; Schmid, 2011a)

O aparecimento das novas tecnologias fez com que os meios de comunicação - *media*³⁶ e internet - se tornasse uma das ferramentas mais utilizadas. Aumentam exponencialmente a capacidade dos grupos terroristas que os usam para efeitos de propaganda e recrutamento. Alguns grupos terroristas têm os seus próprios meios de comunicação para produzir e publicar informação³⁷ e com o aparecimento da Internet, passam a poder disseminar a informação que pretendem, sem edições feitos pelos *media*. (Faria, 2007)

³² Ataques contra embarcações e instalações em alto mar e em terra, incluindo navios e portos, com o propósito de criar intimidação, coerção, chantagem, resgate e/ou propaganda. (Schmid, 2011c)

³³ É o uso ou a ameaça credível do uso de substâncias químicas venenosas (em estado gasoso, líquido ou sólido), agentes bacterianos e virais, e materiais nucleares, a fim de incapacitar, prejudicar ou matar seres humanos por forma a criar sentimentos de medo e terror. (Schmid, 2011c)

³⁴ São elementos e estruturas físicas essenciais para o funcionamento das sociedades, tais como transportes, telecomunicações, energia, sistemas de água, serviços de saúde e redes elétricas. (Schmid, 2011c)

³⁵ São ataques contra infraestruturas, sistemas e programas de informação, destinados a prejudicar a sociedade, os sistemas informáticos, redes e sistemas de armazenamento de informações. É frequentemente usado livremente para uma variedade de crimes baseados na Internet (hacking, disseminação de vírus de computador), o que geralmente inclui casos de sabotagem criminal e não tem nada a ver com terrorismo. Alguns académicos defendem que o ciberterrorismo tem sido mais uma possibilidade teórica do que uma ocorrência real. (Schmid, 2011c)

³⁶ Os *media*, ou comunicação social, aparecem neste contexto como um instrumento de divulgação e como propulsores do terrorismo. Mas noutro plano cabe-lhes a responsabilidade de informar a opinião pública sobre estas ações, desde a identificação dos autores, o acompanhamento da situação in loco, a atuação das forças de segurança e as consequências dos ataques. (Faria, 2007)

³⁷ O autoproclamado Estado Islâmico dispõe de vários meios de divulgação da informação: o Mu'assassat al-furqan produz e distribui conteúdos de disseminação de ameaças e provocações; a Al Hayat Media Centre que divulga todo o tipo de materiais de propaganda como vídeos, artigos e discursos; revistas *online* disponíveis em vários idiomas. Para além disso, usam várias plataformas sociais, como o facebook e o twitter, como meio de recrutamento, com um serviço de mensagens instantâneo que é encriptado, que lhes permite não só comunicar, mas trocar ficheiros com a maior descrição. (Faria, 2007)

As principais motivações apontadas por Schmid (2011c) são baseadas em ideologias políticas, radicalismos, ou em crenças religiosas: vingança ou retaliação; intimidação e desorientação para ganhar vantagem; demandas e chantagem política para obter concessões; propaganda para ter reconhecimento e recrutas; incentivo ao martírio; construção de moral e imagem de força; eliminação de forças opostas; extorsão para financiar uma campanha de violência, entre outros.

“Os motivos podem ser variados, as organizações também. O âmbito pode ser restrito ou global, regional, nacional ou internacional e as motivações podendo ser as mais variadas têm, no entanto, que representar alguma forma de causa ou razão. A falta deste ingrediente levar-nos-ia a confundir com manifestações criminosas ou de pura crueldade.” (Pires, 2012: 4-5)

O terrorismo dito tradicional, separatista ou ideológico (de esquerda ou direita), tinha objetivos políticos e sociais, fosse ganhar independência, eliminar estrangeiros ou estabelecer uma nova ordem social. O terrorismo transnacional tem um caráter diferente, visando a criação de caos e instabilidade e a eliminação de grandes setores da população: o propósito final da al-Qaeda, ou *end-state*, é conseguir unir todos os estados islâmicos na “Umma”³⁸, com base na mesma lei, a *Shari’a*³⁹, na máxima amplitude geográfica possível. Já o ISIS usa o terror, conquista território, pratica táticas convencionais, de guerrilha, de forma aberta e declarada, com objetivos anunciados de conquista de poder. (Laqueur, 2000; Pires, 2012; Pires, 2015; Ramsay, 2015)

Como uma tática, método ou forma de ação direta, o terrorismo pode ser usado por um grupo muito diverso de atores: religiosos; nacionalistas e separatistas; racistas e de extrema-direita; revolucionários de esquerda e anarquistas; paramilitares; terroristas estatais ou patrocinados pelo Estado; redes de criminalidade que empregam táticas terroristas; indivíduos psicologicamente perturbados ou “terroristas-mimos”; e “lobos solitários”⁴⁰. (Ver Anexos 1 e 2) Abrange pessoas de diferentes classes sociais, níveis de instrução e vários grupos étnicos que operam em diferentes grupos políticos, o que faz com que seja impossível traçar uma “personalidade terrorista” devido às diferenças no caráter e na motivação dos atores. (Schmid, 2011; Mc Allister e Schmid, 2011)

³⁸ *Umma* é a expressão em árabe que engloba todos os crentes do Islão, ou seja, 1,5 mil milhões de muçulmanos. (Pires, 2012)

³⁹ A *shari’a* é a lei islâmica que governa todos os aspetos da vida muçulmana através de regras culturais, sociais e legais pelas quais os muçulmanos se devem guiar. (Schmid, 2011c)

⁴⁰ Os chamados “lobos solitários” são indivíduos não afiliados a grupos terroristas, que se envolvem em ataques; muitas vezes por razões idiossincráticas e não políticas. (Schmid, 2011c)

Quando coexistem várias ameaças e riscos no mesmo cenário, verificam-se as ditas ameaças multidimensionais⁴¹: (1) terrorismo e os estados frágeis - dada a vulnerabilidade económica, política, geográfica e social de certas regiões, alguns grupos terroristas aproveitam-se dessas áreas para efeitos de recrutamento e treino; (2) terrorismo e crime organizado - muitas vezes as atividades de crime organizado (em que o principal objetivo é o lucro) e os atos terroristas (cujas finalidades podem ser de natureza política, ideológica, religiosa ou social) trabalham por mútuo benefício. Ambos podem aumentar as suas capacidades reciprocamente porque o crime financia o terrorismo e este, por sua vez, permite o ambiente de caos favorável à impunidade criminal. (Pires, 2012; Pires, 2015); (3) terrorismo e outras formas de violência política - o terrorismo é diferente de outras formas de violência no sentido em que o seu propósito é simbólico, os seus meios são psicológicos e tem fins políticos. (Schmid, 2011c)

Posto isto, importa sublinhar que os estados frágeis e as desigualdades sociais não são justificações imperativas para o terrorismo ocorrer porque, como nos diz Laqueur (2000), a necessidade de um nível de segurança, fé e espiritualidade que as religiões não são totalmente capazes de fornecer, pode, *ou não* transformar-se numa forma de revolta contra a razão. Em alguns casos, elementos políticos e sociais têm um grande impacto, mas noutros não são decisivos, ou seja, tudo depende do contexto que se está a estudar.

1.4 Contributos analíticos

Uma das lacunas no conhecimento académico em matéria de terrorismo é a impossibilidade de alcançar uma definição universal, porque tal como é dito por McAllister e Schmid (2011: 202), o terrorismo é: “(...) *a category of action that includes a wide array of tactics and is undertaken by a broad range of actors in pursuit of a great diversity of goals.*”

Do ponto de vista académico esta procura “incessante” deve-se à crescente necessidade de um esclarecimento para o avanço da componente teórica, bem como ao

⁴¹ As causas podem ser estruturais, facilitadoras, motivacionais e provocadoras. Exemplos são a falta de democracia, de liberdades civis e do estado de direito; o aparecimento de ideologias extremistas em estados frágeis; antecedentes históricos de violência política, guerras civis, revoluções, hegemonia e desigualdade de poder; governos ilegítimos ou corruptos; repressão por ocupação estrangeira ou por potências coloniais; a experiência de discriminação com base em origem étnica ou religiosa; falha ou falta de vontade do Estado em integrar grupos dissidentes ou classes sociais emergentes; a experiência da injustiça social; a presença de líderes ideológicos carismáticos; eventos desencadeantes. (Mc Allister e Schmid, 2011)

potencial contributo para a elaboração de políticas nesta matéria, em particular relativas à facilitação da cooperação internacional para as estratégias de contraterrorismo. (Richards, 2014)

No que diz respeito à conceitualização do terrorismo, e face aos objetivos desta investigação, importa salientar algumas ilações:

- Apropriação do conceito: no senso comum, a palavra terrorismo, é aplicada numa variedade de contextos da mesma forma, o que torna a sua definição pouco clara. Gilbert Ramsay (2015) defende que o termo em si não é universal, porque a sua definição assenta nos debates que este fenómeno produz, independentemente do seu significado. A identificação de um ato terrorista aparece, não na intenção dos terroristas, mas na relação entre a violência e a leitura feita pelas audiências. As generalizações sobre o terrorismo não têm validade porque dependem das condições políticas e sociais em que o terrorismo ocorre, do contexto histórico e cultural, do propósito e carácter do terror e dos seus alvos. (Laqueur, 2001b)

- Natureza dinâmica: A definição de terrorismo, como se procurou demonstrar ao longo deste capítulo, não é concreta porque, como descrito no ponto anterior, o fenómeno é baseado na mudança. Alguns investigadores consideram que é uma construção social, outros que é uma tática que pode ser usada por vários atores, incluindo Estados. Para além disso, existem várias teorias que o tentam categorizar e classificar. A sua natureza mutável é, aliás, um dos maiores desafios impostos na luta contra o terrorismo, sendo que a capacidade de resposta é extremamente condicionada pelos diferentes contextos. Para uma análise eficaz do termo, considera-se necessário compreender os contextos regionais onde estas organizações proliferam, o que implica um estudo alargado a várias organizações terroristas com influência regional, como a al-Qaeda. (Pires, 2012)

- Variabilidade do fenómeno: Não existe nenhuma definição que inclua todas as variedades de terrorismo existentes e o estudo do terrorismo implica a convergência de várias disciplinas⁴². Isto traduz-se em alguns problemas na confluência teórica das demais áreas de estudo. (Mc Allister & Schmid, 2011) A longo prazo, estas lacunas teóricas podem traduzir-se numa má interpretação do terrorismo e, conseqüentemente em medidas contraterroristas desadequadas, que não têm em conta todos os elementos em causa.

⁴² Fala-se principalmente das Relações Internacionais, da Ciência Política, da Psicologia, da Criminologia, da História, da Sociologia, entre outras. (Mc Allister e Schmid, 2011)

- Aplicação subjetiva: um dos obstáculos ao consenso sobre o que é realmente o terrorismo tem sido a sua aplicação subjetiva, de acordo com os interesses dos atores. Muitas vezes o termo é usado sem qualquer rigor científico⁴³, o que pode levar a uma análise unilateral do fenómeno e contribui para respostas contraterroristas controversas e possivelmente ineficazes, traduzindo-se num campo de trabalho fragmentado e disperso.

Uma definição consensual permitiria que fossem desenvolvidos métodos e abordagens compartilhados pelos Estados e pelas agências de *intelligence*⁴⁴ internacionais. Segundo Schmid (2011b), as tentativas de alcançar uma definição consensual no seio das ciências sociais acabaram por atrasar e estagnar o progresso dos estudos de terrorismo, mas, apesar desse contraponto, este fenómeno também permitiu que, durante esse tempo, fossem feitas pesquisas mais específicas e concretas.

Ramsay (2015) desconstruiu o conceito de Alex Schmid: não é pela inclusão do maior número de variáveis possíveis que se chega a um consenso, muito menos quando esses mesmos elementos são contraditórios. Ambos concordam que não existe, nem é possível, uma teoria geral do terrorismo dada a complexidade e variedade de tipologias existentes.

Faria (2007) defende que o terrorismo enquanto fenómeno depende em grande parte do impacto mediático e da forma como capta a atenção da opinião pública. O terrorismo clássico faz uso da propaganda, e consequentemente dos *media* para dar voz às suas atividades. Tal como os terroristas precisam dos *media*, estes encontram no terrorismo todos os ingredientes para uma história apelativa. O problema que se levanta é que os *media* acabam por expor as atividades terroristas da forma que lhes é mais conveniente. Para além disso, na sociedade contemporânea a violência é notícia, enquanto a paz e a harmonia não são tão comuns⁴⁵. (Laqueur, 2000)

⁴³ “*Terrorism*” has been coined to refer to protestors in Thailand, Tunisia, and Libya, to the Israeli attack on a flotilla of ships attempting to break the Israeli blockade of Gaza, to the U.S. invasion of Iraq and the Israeli invasion of Lebanon, to U.S. drone attacks in Pakistan, to Western and North Atlantic Treaty Organization (NATO) airstrikes against Libya, to Syrian rebels attempting to overthrow the Assad regime, and to Wikileaks founder Julian Assange who was described by U.S. Senator Mitch McConnell as a “high-tech terrorist.” (Richards, 2014: 214)

⁴⁴ O termo *intelligence* refere-se aos dados e informações recolhidos, processados, analisados interpretados e avaliados relativos a situações reais e potenciais, tanto nacionais como estrangeiros, concebidos para serem operacionalmente útil para os decisores políticos. É parcialmente adquirida a partir de fontes abertas e, em parte, através de fontes confidenciais ou secretas, por meios técnicos (por exemplo, imagens de satélite) ou humanos (por exemplo, espionagem). (Schmid, 2011c)

⁴⁵ “*Their attitude toward terrorism has run the gamut from exaggerated respect to sycophancy (such as calling a terrorist a freedom fighter, an activist, a patriot, a militant, or a revolutionary) (...)The media cannot ignore terrorism, but society would certainly be better off if the media were not driven by sensationalism.*” (Laqueur, 2000:44)

Na mesma linha de pensamento, um dos problemas que tem ressaltado é a seleção da informação, que incide no interesse específico dos *media* por uns países (principalmente ocidentais), e o desinteresse noutros. Tem havido uma maior publicidade dos ataques em países do Ocidente do que, por exemplo, em países da região MENA que têm um maior número de vítimas e de ataques registados. (Laqueur, 2000)

Primeiro é importante compreender o fenómeno para posteriormente serem encontradas soluções. Defende-se acima de tudo uma visão holística do problema - que inclua todas as ameaças e riscos suscetíveis de afetar uma sociedade - tanto na perceção, como na análise, no planeamento e na ação. Mais do que uma ação conjunta de forças é preciso uma real integração e/ou fusão dos esforços. As respostas terão de ser abrangentes exigentes e integradas⁴⁶. (Pires, 2012; Pires, 2015)

I.2 O Contraterrorismo

2.1 Enquanto conceito

Há um conjunto de mecanismos para se analisar e lidar com o terrorismo. Resumem-se à noção de antiterrorismo, contraterrorismo, a gestão das suas consequências, e a resposta ao terrorismo propriamente dita.

O antiterrorismo baseia-se nas medidas defensivas que o Estado adota para proteger os cidadãos e as suas infraestruturas. O contraterrorismo é visto como um conjunto de ações mais pró-ativas e preventivas. Este último prevaleceu no meio académico e traduz-se na combinação de respostas pró-ativas, ofensivas, reativas e defensivas e está incluído num quadro multidisciplinar. (Griffin, 2015; Marsden e Schmid, 2011)

O contraterrorismo é o conjunto de mecanismos que reduzem o nível de ameaça e terror até ao ponto ou expoente em que se encontra. Estas medidas incorporam um compromisso tanto quanto à cooperação para a defesa como para a partilha de *intelligence*. (Marsden e Schmid, 2011; Mc Allister e Schmid, 2011)

O impacto geral do terrorismo tem sido tão errático e difuso que o seu peso na história é substancial. Tal como defendia Nietzsche, só as coisas que não têm história

⁴⁶ "No direito, na diplomacia, na segurança interna e externa, na economia e nas políticas de desenvolvimento. Na prevenção e no combate. Em tempos de crise, surgem oportunidades de mudar os sistemas, para fazer reformas, mas infelizmente, também se abrem as portas para o uso de tecnologias baratas, fáceis de encontrar, técnicas *off the shelf* e meios fáceis para disseminar ideologias radicais e violentas." (Pires, 2015: 8)

podem ser definidas, e o terrorismo não é um fenómeno recente. Para além disso o terrorismo é contextual, ou seja, o que se aplica a uma tipologia, pode não o ser para outra. Assim sendo, têm de haver múltiplas respostas para dar conta dos problemas nas suas diferentes expressões. (Laqueur, 2000)

A estrutura do contraterrorismo não é estática, vai-se adaptado aos desenvolvimentos do próprio terrorismo e do panorama geopolítico. Nos cinco anos que se seguiram aos ataques em Londres (2005) as políticas de contraterrorismo dos principais Estados tornaram-se mais alinhadas e mais sofisticadas. Houve uma disposição crescente para partilhar informações por parte de um grande número de governos com vantagens inerentes para a *intelligence*, incluindo países como o Paquistão, Iémen, Uzbequistão, Jordânia, Arábia Saudita, e Filipinas. (Cronin, 2010)

2.1.1 Abordagens no combate ao terrorismo

Foram desenvolvidos dois modelos concorrentes de contraterrorismo: (i) o modelo de justiça criminal⁴⁷, que trata os terroristas como criminosos e enfatiza o uso de métodos policiais e judiciais para os derrotar. Neste caso a lei estatal e as normas estabelecidas moldam a resposta de um país às ameaças de segurança interna; (ii) e o modelo de guerra que perceciona o terrorismo como uma ameaça existencial e requer uma resposta militar. (Hughes, 2015a)

A literatura por norma distingue três abordagens ou respostas no combate contra o terrorismo: (1) o recurso aos serviços de *intelligence*; (2) o uso de meios militares; e (3) a via diplomática. A escolha da abordagem está dependente da cultura estratégica de um determinado Estado.

As culturas estratégicas⁴⁸ do contraterrorismo são historicamente determinadas e representam elementos significativos de continuidade, num domínio em mudança. Isto porque a prioridade dada ao contraterrorismo varia entre os diferentes Estados, uma vez que pode constituir ameaça para uns, mas não para outros. Culturas contrastantes representam dificuldades, tanto na segurança externa como interna, e estas

⁴⁷ O modelo de justiça criminal é uma abordagem que depende principalmente do uso das forças de segurança e dos tribunais para lidar com o terrorismo, em oposição a um modelo de guerra militar. (Schmid, 2011c)

⁴⁸ Rees e Aldrich (2005) introduziram o conceito de cultura estratégica, baseado no princípio de que os Estados são influenciados pelas suas experiências históricas, pelos seus sistemas políticos e de culturas para lidar com assuntos securitários de uma forma particular. Os ataques acontecem em contextos totalmente diferentes, quer sejam determinados política ou socialmente. Existem outros fatores que podem influenciar a escolha estratégica de um Estado, como o nível de desenvolvimento tecnológico, mas, segundo eles, as preferências são sempre moldadas pelo seu passado.

condicionantes fazem com que as negociações demorem demasiado tempo para que possa haver troca de informações úteis. (Rees e Aldrich, 2005)

Flint (2003) defende uma perspetiva político-geográfica que implica a interação do poder político e de processos geográficos, sobre as causas e consequências do terrorismo e contraterrorismo. Esta abordagem tem várias utilidades entre as quais: a possibilidade de localizar grupos terroristas e os ataques num contexto geohistórico; compreender motivações terroristas numa escala de análise mais alargada⁴⁹; a definição da organização espacial da rede de terroristas⁵⁰.

Também Chowdhury e Krebs (2010) apresentam uma tipologia de estratégias representativas contraterroristas - *politicizing*, *depoliticizing*, e *delegitimizing* - em que os líderes estatais devem deslegitimar os meios extremistas enquanto politizam algumas das suas ambições. Com muita frequência, os líderes não seguem esse caminho retórico. Derrotar o terrorismo a longo prazo requer tanto um enfraquecimento da legitimidade da violência política, quanto a abertura de espaço para a procura de políticas menos violentas, mas legítimas.

Para estes autores a lógica do contraterrorismo, como a lógica da formulação de políticas em geral, é simultaneamente social e estratégica. Presumindo que tanto os Estados, quanto os terroristas são atores estratégicos - que operam em ambientes sociais (ou relacionais) em desenvolvimento -, constroem-se pontes entre estratégias construtivistas e racionalistas do contraterrorismo. No entanto, a identidade coletiva não se traduz diretamente em preferências políticas, mas constitui (e é constituída por) campos discursivos que permitem, facilitam, e simultaneamente restringem a escolha estratégica.

2.2 Objetivos

O terrorismo tem de ser combatido em várias vertentes: política, diplomática, económica, securitária e militar. De um modo geral, o objetivo do combate ao terrorismo a longo prazo é a eliminação do mesmo como um fator ameaçador da segurança e paz internacional. A curto prazo pretende-se retardar os seus efeitos e salvaguardar as estruturas críticas da sociedade. (Kahati, 2009)

⁴⁹ O contexto geográfico específico não é simplesmente local, é o produto das ligações de escalas regionais, nacionais e globais. (Flint, 2003)

⁵⁰ O espaço de atuação pode não ser físico, a *netwar* é um exemplo disso. Consiste no uso da internet em formas de organização, doutrina, estratégia e tecnologia para aplicar no conflito. (Flint, 2003)

Importa eliminar todas as formas de terrorismo que existem e diminuir outras ameaças relacionadas, como é o caso do tráfico de droga e armas, lavagem de dinheiro, corrupção, entre outros. O contraterrorismo deve simultaneamente garantir a segurança máxima aos cidadãos e assegurar as suas liberdades e direitos fundamentais. A resposta tem de ser multidimensional e interdisciplinar. (Kahati, 2009)

Existem vários níveis de análise⁵¹ que têm de ser considerados em matéria de contraterrorismo, dentro dos quais subsistem desafios específicos: desde a compreensão das motivações dos ataques aos instrumentos e forças de ação que variam consoante as tipologias dos atos. (Mc Allister e Schmid, 2011)

2.3 Medidas e mecanismos de combate ao terrorismo

Com a alteração dos movimentos ideológicos que potenciaram a transnacionalização, os meios adaptaram-se aos contextos e a capacidade de resposta ficou mais condicionada. Assim sendo, as respostas têm de ser alteradas e revistas recorrentemente, por forma a acompanharem a evolução e os desenvolvimentos operacionais do terrorismo.

Tendo em conta as premissas anteriormente analisadas, procurar-se-á explorar a interação entre os terroristas e os seus oponentes, aqui percecionados como os agentes que combatem o terrorismo. A natureza dessa relação traduz-se no estudo das respostas face ao fenómeno do terrorismo e os mecanismos que lhes são inerentes. (Mc Allister e Schmid, 2011)

Como se viu, o terrorismo pode ser usado ou instrumentalizado de formas bastante diferentes e o que potencia o seu sucesso é a legitimidade que tem perante o público. Essa deslegitimação tem de ser integrada com os esforços de todos através de respostas das forças de segurança, tanto nacional como internacionalmente. (Schmid, 2011a)

A primeira assunção, é que não existe uma resposta estanque. A resposta, independentemente da natureza, exige uma política multidireccionada, usando todos os instrumentos ao dispor da estratégia⁵². O problema é global, mas muitas vezes exige uma perceção regional com análises diferenciadas, região a região. (Pires, 2017)

⁵¹ Os níveis de análise considerados são: o que contempla o agente/indivíduo, onde estão incluídas as teorias psicológicas, motivacionais e teorias do terror propostas pelos próprios terroristas; o nível organizacional, que analisa os efeitos das dinâmicas de grupo e os objetivos do terror; o nível estrutural, que analisa os aspetos económicos, políticos e culturais que alimentam a violência; e por último o nível binário de análises onde estão incluídas as teorias de contraterrorismo. (Mc Allister e Schmid, 2011)

⁵² Quanto ao papel das forças armadas é necessária uma ação não só com uma constante atualização dos serviços de informação, bem como com o fortalecimento dos métodos diplomáticos e dos meios de

Nuno Barrento Lemos Pires (2017) considera seis linhas de ação no combate ao terrorismo transnacional: (1) a ação deve centrar-se no combate às origens do problema⁵³; (2) cada caso é um caso; (3) a necessidade de uma autoridade única de comando e controlo; (4) o uso do instrumento militar de forma holística - todos os instrumentos do Estado, da política à diplomacia, da ação social à economia; (5) atender, entender e atuar sobre as motivações, tanto de quem causa o terror como de quem o combate, e por último, (6) compreender que não existem soluções permanentes e vencedoras.

A equação do contraterrorismo requer a implementação de medidas que eliminem uma avaliação custo-benefício dos terroristas, atacando as suas capacidades operacionais e a motivação dos líderes. (Marsden e Schmid, 2011) Têm, igualmente, de existir respostas regulamentares ou jurídicas que procurem aprimorar as punições dos atos terroristas e melhorar a cooperação entre civis e forças policiais. (Rees e Aldrich, 2005)

Em suma, as medidas contraterroristas têm várias etapas: (1) tornar a insurgência politicamente inviável (categorizando a violência política como terror); (2) minar a vontade ou capacidade dos atores se envolverem em violência; (3) sustentar uma voz política moderada e legítima; e (4) não admitir exigências ou demandas. (Chowdhury e Krebs 2010)

Em alguns casos, estas premissas podem entrar em conflito quando aplicadas em conjunto. Exemplo disso é o uso de medidas mais agressivas para enfraquecer os insurgentes (2) que podem aumentar o seu apelo político, prejudicando a primeira premissa; pode também sustentar os discursos moderados (3) pode parecer exigir concessões substanciais, o que, por sua vez, pode enfraquecer a fé da maioria da população no governo (4). A maioria das estratégias representativas concentra-se nas premissas (2) e (4), pondo as restantes para segundo plano (Chowdhury e Krebs 2010)

A literatura sobre contraterrorismo identifica tipologias de resposta estatal ao terrorismo, que podem ser agrupadas em três grandes categorias: prevenção, dissuasão⁵⁴ e retribuição. (Rees e Aldrich, 2005; Mc Allister e Schmid, 2011)

combate. A resposta impõe coordenação, seleção de meios apropriados e proporcionais e gestão dos meios com equilíbrio e sem exageros. (Pires, 2012)

⁵³ “(...) amplas coligações de países em operações expedicionárias para o combate e para a estabilização dos territórios intervencionados e, dentro de cada Estado visado (em causa), de forma complementar, em reforço e suplementar em reforço e supletivamente com todos os restantes instrumentos do Estado.” (Pires, 2017: 132-133)

⁵⁴ A dissuasão é uma estratégia para persuadir um adversário de agir e ou atacar através da ameaça para causar danos e prejuízo tanto à liderança, à população ou às infraestruturas do oponente; atua sobre a

As políticas contrterroristas pró-ativas podem implicar tomar ações diretas, como a destruição de campos de treino e bases terroristas, retaliações, infiltrações em grupos, recolha de *intelligence*, ou o congelamento de bens dos grupos. (Sandler, 2005)

As medidas preventivas têm como propósito a criação de obstáculos entre os terroristas e os seus objetivos. Esses obstáculos ganham corpo na forma de medidas defensivas, pela aplicação direta da lei e nas reformas legais. Podem ser de natureza ativa ou passiva, consoante as causas do terrorismo. (Mc Allister e Schmid, 2011) Incluem a construção de barreiras tecnológicas (ex.: reforço em aeroportos), proteção das fronteiras e vigilância de potenciais alvos. Estas políticas defensivas têm como objetivo dissuadir um ataque, dificultando o seu sucesso ou aumentando a possibilidade de um desfecho negativo para os atacantes. (Sandler, 2005)

Quando comparadas às medidas defensivas, as políticas pró-ativas exibem maior variedade de formas de ação, o que implica um conjunto de respostas políticas mais completas. Os esforços para obter respostas mais apropriadas devem ser adaptados às estruturas estratégicas. (Sandler, 2005) Quando se define uma estratégia contrterrorista, o foco deve incidir mais sobre o que as pessoas fazem, do que na forma como elas pensam. (Richards, 2014)

Do ponto de vista analítico, a utilidade das tipologias anteriormente analisadas depende do utilizador e da sua pergunta de partida. De acordo com o contexto permite identificar e/ou selecionar as variáveis que precisam de ser estudadas, o que produz uma resposta mais detalhada, de acordo com as especificações dessa tipologia. (Marsden e Schmid, 2011)

Flint (2003) relembra a necessidade de compreender que coexistem diferentes dimensões de poder, Estados e redes, porque só assim se pode fazer uma avaliação ponderada da eficácia das políticas contrterroristas. Lemos Pires (2017: 134) acrescenta:

“Só através de uma atitude consistente de vigilância e de abertura para novas soluções, prevenindo na ação e acautelando a efetiva coordenação entre todos os instrumentos do estado, para agir dentro e fora das fronteiras, será possível garantir um efeito sentimento de segurança.”

2.4 Obstáculos na formulação das respostas contraterroristas

O contraterrorismo caminha a par do terrorismo e a adaptação às diferentes circunstâncias tem pontos positivos e negativos: (a) a tecnologia moderna fez muitos progressos e impulsionou novas medidas terroristas como o uso de informadores e agentes infiltrados mas, ao mesmo tempo, dificulta o uso das medidas de vigilância; (b) os governos têm um papel ativo no combate ao terrorismo mas muitos não tomam ações firmes porque receiam retaliações, invocando outros interesses dos Estados⁵⁵.

A mudança na estrutura e na ideologia de grupos, bem com os novos desenvolvimentos operacionais, impulsionaram mudanças nas respostas governamentais ao terrorismo não-estatal, tais como: a militarização do contraterrorismo, uma reação governamental exagerada, o crescimento da repressão dadas as estratégias de contraterrorismo, reavaliação das regras de guerra e alteração face a este tipo de insurgência e o crescimento das agências de segurança (públicas e privadas) que alimentam a insegurança pública. (Schmid, 2011a)

A natureza clandestina e o uso indiscriminado do terror, que atua como fator surpresa, tornam a sua antecipação praticamente impossível. Estas características tornam-no mais difícil de detetar e ampliam o clima de medo, desacreditando a capacidade do governo de o eliminar. (Laqueur, 2001b; Ruby, 2002)

I.3 Políticas Públicas

3.1 Enquanto conceito

A política, do ponto de vista da ação governativa, é fundamentalmente sobre o exercício do poder pelo Estado. Existem vários termos para a referenciar: a expressão *politics* pode ser entendida como fenómenos da luta pelo poder; concordância entre atores políticos; exercícios da influência; ocupação de funções de autoridades; e processos de tomada de decisão. *Policy*, que também significa política, é referente a um quadro orientador da ação, um programa ou uma perspetiva de atividade. (Brunet, 2007b; Nohrstedt e Hansen, 2010) Wilson (2006: 154) acrescenta:

⁵⁵ Um exemplo é o Relatório do 11/09 da Comissão Nacional de Ataques Terroristas contra os Estados Unidos que revelou grandes lacunas e deficiências, tais como: falta de coordenação e colaboração entre as 15 agências de inteligência dos EUA; falta de vontade de partilhar informações de forma adequada, especialmente entre a CIA e o FBI; incapacidade de processar a informação suspeita do passaporte e do visto a tempo; quase não penetrar na rede Al-Qaeda; falta de habilidades linguísticas e analíticas suficientes para explorar informações relevantes em tempo real, entre outras. (Schmid, 2011a)

“(...) policy means the actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen).”

As políticas públicas são formalmente adotadas no âmbito das instituições públicas – por exemplo, o *welfare state*, as políticas urbanas, a política fiscal, a política económica, a política de saúde e a política ambiental – e traduzem a capacidade de atuação, de mudança e de adaptação dos poderes políticos. É uma conceção dinâmica dos processos de decisão: como proceder, como legislar, a escolha dos meios e métodos apropriados, entre outros. Podem ser agrupadas em categorias, que variam dependendo do foco analítico: as mudanças políticas que ocorrem, as perspetivas de difusão⁵⁶ e o ponto de vista do ator político. (Brunet, 2007b; Immergut, 2006; Schmitt, 2012)

As políticas de segurança fazem parte das políticas públicas e estas, por sua vez, da política em geral. No contexto do terrorismo, são as políticas públicas que criam os instrumentos das respostas contrterroristas e pertencem ao domínio das políticas públicas de segurança⁵⁷. Não estão limitadas à relação das forças de segurança e dos cidadãos face à criminalidade, mas exigem um sistema de justiça criminal integrado, com políticas policiais, judiciais e penitenciárias. (Brunet, 2007b)

3.2. Abordagem Institucional

Depois do 11/9, o problema do terrorismo ganhou proeminência enquanto campo institucional: (a) pela maior consciencialização e o alerta dos atores envolvidos; (b) através da emergência de estruturas interorganizacionais, que aumentaram a cooperação e coordenação entre os Estados e outras entidades, a vários níveis; (c) e pela maior partilha de informação. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

Nesta dissertação segue-se uma abordagem institucional, por forma a enquadrar o estudo e análise das respostas contrterroristas, por intermédio de atores internacionais, que se destacam no combate ao terrorismo, como é o caso da ONU, da NATO, dos EUA e da UE, que desempenham papéis diferentes.

⁵⁶ A perspetiva de difusão centra-se nos mecanismos distintos ou formas de comunicação. Refere-se a instâncias nas quais os governos adotam uma determinada política com base na avaliação de uma política em vigor noutro lugar. (Schmitt, 2012)

⁵⁷ *“Por políticas públicas de seguridad se puede entender un conjunto de iniciativas y decisiones basadas en una lectura interpretativa de la realidad, mediante las cuales quienes ejercen el poder político, constituidos en poder público, intentan dirigir las actividades y los recursos de los órganos y de las instituciones dedicados a garantizar la integridad de los ciudadanos y la preservación legítima de sus bienes con la finalidad de transformar la realidad en función y de acuerdo con sus propios fines.”* (Brunet, 2007b: 150)

As instituições são estruturas resistentes e podem ser usadas para relacionar eventos e processos. Do ponto de vista institucional, a formulação de políticas é explicada pela análise sistemática das leis e regras, que delimitam a influência dos atores e que condicionam a eventual decisão política. Foca-se no entendimento e descrição dos processos que moldam essas decisões. (Kay, 2012; Schmitt, 2012)

Os países desenvolvem políticas e estruturas de pensamento que consideram necessárias e, organizações como a UE apoiam-nos, fortalecendo as suas capacidades a nível nacional e promovendo a cooperação europeia na luta contra o terrorismo. A UE é uma organização intergovernamental com possibilidades limitadas de influenciar o poder de implementação a nível dos Estados-Membros. As Nações Unidas têm impacto enquanto organização internacional, criando medidas e impondo certas obrigações aos Estados-Membros, mas é condicionada a outros ambientes geopolíticos. (Norted e Hansen, 2010)

O conceito de *path dependency* tem sido usado no seio da Ciência Política, dentro de uma ampla estrutura institucional. Um processo é “dependente do caminho” quando a ordem pela qual as coisas acontecem, afeta a forma como elas se materializam, ou seja, os movimentos subsequentes agem em função dos movimentos anteriormente realizados. (Kay, 2012) Atendendo que se considera que as medidas contraterroristas, ao nível nacional e internacional, decorrem de uma evolução anterior, entende-se que este conceito é útil à compreensão do objeto de estudo em análise.

3.3 O Processo Político

O processo político só pode ser visto e compreendido dentro de um contexto político. Há muitas formas pelas quais o contexto pode afetar os processos políticos: seja pela falta de recursos, a falta de poder legal, a falta de apoio parlamentar, a oposição de outros países, a reação dos mercados internacionais, entre outros. Assim sendo, é necessário ter em conta diversas variáveis: o número de atores envolvidos, as suas motivações, as causas e consequências, e a existência de padrões nos diversos setores e jurisdições que o processo contempla. (Howlett e Geist, 2012; Majone, 2006; Wilson, 2006)

A ação política consiste na promoção de uma dada forma de organização de uma sociedade ou Estado, tendencialmente em prol do bem-estar de uma população. Assim sendo, governar uma sociedade implica lidar com um conjunto de desafios como a redução da pobreza, a erradicação do crime, a eliminação da poluição, ou o controlo de

qualquer outra condição, que condicione a qualidade de vida de qualquer ser vivo. No fundo é garantir o *status quo*. (Etzioni, 2006)

Uma ação política pode indicar um objetivo geral (ex.: tomar medidas eleitorais para combater a ameaça terrorista), um princípio orientador (ex.: resistir ao crime e às suas causas), ou uma ação específica para alcançar o objetivo. A política pode, assim, estar relacionada com os princípios e prioridades que um governo adota em relação a uma questão, e não na sua tradução em ação. Nem todas as políticas são sobre mudanças, tanto que, em alguns casos, o objetivo da política é a continuidade. (Wilson, 2006)

3.3.1 Atores Políticos

As políticas públicas fazem parte de um processo dinâmico e requerem a mobilização de múltiplos atores, que podem ser de natureza individual ou coletiva, pública ou privada.

Amadeu Brunet (2007c) distingue três tipos de atores que intervêm no processo político, e que têm relações interdependentes entre si: (1) os atores políticos - autoridades governamentais como burocratas, governos, partidos políticos - são os principais intervenientes na elaboração das políticas públicas e têm a responsabilidade do poder político e da legitimidade institucional na dimensão administrativa, política e judicial. Aplicam as políticas públicas a uma realidade construída através das suas interpretações e decisões; (2) os atores não-políticos - os *media*, organizações empresariais, grupos financeiros, empresas multinacionais - que têm peso político, apesar de não exercerem formalmente funções políticas; (3) e a sociedade civil, enquanto grupo interinstitucional.

Os Estados podem ser percecionados tanto como atores e estruturas. Como atores, por intermédio de burocratas⁵⁸ e políticos individuais, que atuam de acordo com as suas ideias e interesses. Como estruturas, os Estados moldam o processo de elaboração de políticas e, permitem o acesso de vários grupos e classes sociais à tomada de decisões governamentais, bem como à implementação da política. (Immergut, 2006)

Existe uma extensa colaboração na implementação de políticas públicas em rede desde 1980, dada a crescente necessidade de se combinarem recursos por forma a facilitar a implementação dos programas. Atualmente, é comum que os governos

⁵⁸ Os burocratas regem-se pela burocracia enquanto estrutura institucional e têm o poder de implementar políticas e aplicar leis. Sendo a sua principal função executar a vontade do Estado têm, enquanto ator legítimo do Estado, poder para governar de acordo com as leis e regras. (Poocharoen, 2012)

dependam de outros atores, quer seja para planejar, implementar ou gerir programas e serviços governamentais. Esta parceria é muitas vezes um desafio, dada a integração de múltiplas culturas organizacionais, e a existência de objetivos diferentes, que se pode traduzir em dificuldades como a luta por recursos e a falta de confiança. (Agranoff, McGuire e Sílvia, 2012)

Os resultados da partilha de informações, ideias e a negociação de interesses são moldados, em grande parte, por quem detém o poder de tomar decisões vinculativas em toda a sociedade, com base na autoridade soberana do governo. Esta autoridade é delegada e compartilhada por toda a comunidade política⁵⁹, mas, de uma forma ou de outra, o poder influencia o resultado da elaboração de políticas. E é através dessas diferentes dinâmicas de poder, que se pode perceber como é que as redes de políticas⁶⁰ particularmente configuradas podem causar um impacto significativo no processo político. (Perl, 2012)

Neste contexto, o processo político é caracterizado pela expansão progressiva do número de entidades envolvidas. Aplicada ao objeto de estudo desta dissertação, a responsabilidade de quem lida com o terrorismo é distribuída e as linhas de jurisdição sobrepõem-se entre si - se o terrorismo for definido como atividade criminal, a jurisdição corresponde aos detentores de autoridade na área da Justiça e às entidades que aplicam a lei nesse país (ex.: nos EUA é o FBI). No entanto, se for considerada num ambiente de guerra ou como ameaça à segurança nacional, a responsabilidade é das forças de segurança (ex.: nos EUA é a CIA) – pelo que não existe um monopólio institucional devidamente claro sobre este problema. (Crenshaw, 2001)

3.3.2 Fases do processo político

As diferentes fases do processo político permitem a identificação de ações, atores e ferramentas específicas, o que facilita a deteção de variáveis dependentes e independentes dos processos e comportamentos políticos. (Howlett e Geist, 2012). É comum usar-se um modelo de trabalho composto por cinco fases:

(1) a primeira fase corresponde à **definição da agenda** (*agenda setting*), onde um problema é detetado e onde são selecionadas respostas possíveis. Existem elementos com maior visibilidade ou maior influência no fluxo de problemas, porque atraem a

⁵⁹ As comunidades políticas são o espaço cognitivo e discursivo onde as questões são problematizadas como objetos da arena pública. (Perl, 2012)

⁶⁰ O termo rede política refere-se a estruturas que envolvem múltiplos atores ligados entre si, por fronteiras cruzadas. Este conceito caracteriza a dimensão institucional, em que o poder público pode ser compartilhado pelos membros da comunidade política. (Agranoff, McGuire e Sílvia, 2012; Perl, 2012)

atenção e mobilizam a sociedade global⁶¹. Assim sendo, esta é a fase de atribuição implícita de prioridades a certas questões⁶². (Birkland e DeYoung, 2012)

“(...) agenda-setting is not a neutral, objective, or rational process. Rather, it is the result of a society, acting through its political and social institutions, building a consensus on the meanings of problems and the range of acceptable solutions. There are many possible constructions that compete with each other to tell the story of why a problem is a problem, who benefits or is harmed by the problem, whose fault it is, and how it can be solved.” (Birkland e DeYoung, 2012: 179)

Na maioria dos domínios políticos existem dois momentos marcantes: os períodos entre eventos, que são acontecimentos que vão e voltam (ex.: epidemias, os vírus e questões ambientais); e períodos em que uma questão domina a agenda como consequência direta de um evento recente, como são exemplo os atentados terroristas das últimas duas décadas. (Birkland e DeYoung, 2012)

(2) a **formulação política** refere-se ao desenvolvimento de paradigmas⁶³. É a fase em que se constrói um objeto de análise tendo em conta as políticas de diferentes atores, e onde por vezes existe competição sobre a solução mais favorável.

(3) a tomada de **decisão** é o momento em que se escolhem os caminhos e ações a seguir. É quando se decide que política adotar e com que recursos. Esta fase implica o ajuste de estratégias porque abrange inúmeros fatores suscetíveis de mudança. (Brunet, 2007b) O processo de tomada de decisão é pluralista e desintegrado porque o poder é difuso.

(4) a **implementação política** acontece quando os governos põem as decisões em prática, usando um conjunto de ferramentas, por forma a distribuir bens e serviços pela sociedade, de forma compatível com os valores e ideais dos diferentes representantes políticos.

(5) a **avaliação política** é um ato normativo que se dedica à análise dos resultados e da eficácia da implementação. Consiste em perceber se uma política pública cumpriu os

⁶¹ Um exemplo é um evento repentino, relativamente raro, que pode infligir danos futuros concentrados numa área geográfica, como um acidente de avião, ou um tiroteio numa escola, que prende a atenção imediata do público. Outros problemas como o cancro ou doenças cardíacas matam muito mais pessoas, em comparação a acontecimentos mediáticos como o terrorismo, mas estes últimos envolvem mecanismos e danos que são mais facilmente falados no que toca a tempo e espaço. (Birkland e DeYoung, 2012)

⁶² Os assuntos públicos são selecionados criteriosamente e só os de maior relevância são discutidos como processo público. Na fase de definição de prioridades surgem diversas questões: quem deve fazer essas escolhas? Que procedimentos devem ser usados para fazer essas escolhas? Como distinguir as escolhas "boas" das "más"? (Howlett e Geist, 2012)

⁶³ Um paradigma político é um quadro interpretativo que atua no processo de elaboração de políticas; refere-se às ideias e padrões que especificam metas, instrumentos e a própria natureza de uma questão política. (Kay, 2012)

objetivos e, não o fazendo, analisa o que pode ser feito para eliminar constrangimentos e entraves. Foi, mais tarde definido como a análise objetiva, sistemática e empírica sobre os objetivos a atingir. O resultado das políticas é exterior à preferência dos cidadãos, porque é explicado pela forma como a organização afeta a sua formulação e implementação. (Bovens, Hart e Kuipers, 2006; Brunet, 2007b; Howlett e Geist, 2012, Immergut, 2006)

Resumindo, a política é feita através de um processo contínuo, que começa com questões de interesse geral e culmina em decisões concretas. Os partidos políticos identificam problemas e formulam programas; o eleitorado discute questões e candidatos, e após o debate geral de uma eleição, expressa uma maioria a favor de um dos programas; a maioria legislativa traduz programas em leis; por fim, a discussão é traduzida em políticas específicas. (Majone, 2006)

3.3.3 Instrumentos e objetivos das políticas públicas

Os instrumentos políticos são os meios que um governo tem à sua disposição para atingir os objetivos das políticas públicas. São úteis porque representam uma categoria política específica, que permite definir estratégias mais concretas tendo em conta a especificidade do objeto de análise. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

Foram desenvolvidas diversas ferramentas e técnicas analíticas, que visam uma maior aplicação e eficácia dos instrumentos políticos. Por exemplo, a análise de custo-benefício, avaliações de riscos e de impacto, são frequentemente usados para justificar uma interpretação do que uma determinada política ou proposta irá cumprir. Para além disso, optar por abordagens mais participativas, construídas em torno do modelo de ganhos mútuos, que pode aumentar a legitimidade do governo e reduzir os custos da ação coletiva. (Susskind, 2006)

Aplicado ao objeto desta dissertação, o número de instrumentos adotados fornece um indicador de desenvolvimento de políticas a nível nacional e, dentro deste contexto, a análise da implementação de instrumentos, por parte dos atores, ajuda a compreender o peso político que estes atribuem ao contraterrorismo. Os atores políticos diferem entre si no que diz respeito ao nível de pressão externa, o que fornece uma segunda explicação plausível para as variações das mudanças nas políticas nacionais (Nohrstedt e Hansen, 2010)

A escolha dos instrumentos para o desenvolvimento das políticas contraterroristas não assenta só em considerações políticas, uma vez que implica

descodificar a ameaça terrorista, por forma a perceber a sua natureza e para serem determinados os procedimentos a seguir. Exemplos são a criação de órgãos de contraterrorismo entre agências para facilitar a partilha de *intelligence*; o uso de táticas como o congelamento de ativos para deter o financiamento de células terroristas; o desenvolvimento de uma estratégia nacional de contraterrorismo, entre outros. O estabelecimento de um “plano” público e abrangente para combater o terrorismo está intimamente relacionado com a gestão da informação. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

Os decisores políticos maximizam os resultados quando estabelecem objetivos, exploram estratégias alternativas para o alcançar, anteveem as consequências e probabilidades de cada uma ocorrer, e quando a opção escolhida maximiza os potenciais benefícios ao menor risco e custo. (Howlett e Geist, 2012)

De um modo geral os objetivos da política pública não são compartilhados por todos os atores políticos⁶⁴ e não são suficientemente claros para se perceber em que medida são ou não atingidos. Além disso, a probabilidade de uma análise objetiva também é limitada, dadas as dificuldades na tentativa de desenvolver padrões precisos para avaliar o nível de sucesso de um governo em lidar com problemas construídos socialmente. O que se retém do processo de avaliação são as falhas e sucessos, tanto formais como informais – as designadas *lessons learned*. (Howlett e Geist, 2012)

A política centra-se na resposta a problemas. Mas o que é percebido como problemático não é predeterminado ou fixo para todos os períodos de tempo. Muitas vezes a política é simplesmente ultrapassada pelos eventos. Por exemplo, todos os elementos da política que regulam as tecnologias obsoletas tornam-se redundantes com os avanços tecnológicos; da mesma forma, as estratégias militares projetadas para conter um oponente tornam-se ineficazes, quando o oponente se desloca. (Moran, Rein e Goodin, 2006)

Um exemplo disso é que, após o 11/9, verificou-se o crescimento de instrumentos implementados pelos Estados-Membros da UE em 55% (de 2000 para 2006), o que demonstra a ocorrência de transformações políticas em matéria de contraterrorismo. Também em 2006, 11 dos 27 Estados-Membros, tinha uma estratégia de contraterrorismo própria. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

⁶⁴ Diferentes órgãos de avaliação podem competir entre si. É uma questão de distribuição de tarefas: o serviço de saúde pública (os Centros para o Controlo de Doenças) é suscetível de tratar o problema do bioterrorismo de forma diferente de um serviço de segurança interno (por exemplo, o FBI). (Bobrow, 2006; Bovens, Hart e Kuipers, 2006)

3.4 Dimensão transnacional

Sendo as políticas públicas o mecanismo que define os instrumentos que tratam do contraterrorismo, e estando aqui enquadradas no contexto do processo de formulação de políticas transnacionais, estas políticas têm de se ajustar aos desenvolvimentos das tipologias terroristas e contraterroristas.

Na Comunidade Europeia dos anos 80, as políticas de prevenção do crime eram administradas a nível local, e existia, paralelamente, uma política criminal repressiva. Por outro lado, surgiu um mercado significativo de segurança privada. Durante os anos 90, em toda a Europa as políticas de prevenção foram transformadas em políticas de segurança voltadas para a redução do sentimento de insegurança da população. Ao longo do tempo verificou-se que a política de segurança tende a ser reduzida a uma política de ordem pública, essencialmente repressiva, baseada na ação do aparelho policial e jurídico. (Brunet, 2007a)

A dimensão securitária das políticas públicas tem sido constantemente desafiada pela globalização⁶⁵. Esta, por sua vez, trouxe novos desafios à segurança e defesa internacional e gera uma forte demanda securitária da vida local, que consequentemente tem impacto no modo como se percebe a violência e os riscos.

Moran, Rein e Goodin (2006) afirmam que, uma estrutura autoritária, assim como um sistema jurídico efetivo, pressupõe que os atores que operam dentro dele internalizem as regras estabelecidas, e avaliem criticamente a sua própria conduta. Atualmente, esse exercício é cada vez menos uma questão de governar através de estruturas de autoridade hierárquica, sendo cada vez mais uma questão de negociação através de uma série descentralizada de alianças “flutuantes”.

A globalização afetou e transformou as relações sociais, políticas e comerciais. Em termos políticos alteraram as formas de governo e a morfologia do Estado, o que criou a necessidade de novos espaços e novas modalidades na gestão de conflitos. A crescente interdependência económica e política entre as nações afeta os procedimentos de formulação de políticas nacionais⁶⁶. A relação entre a segurança e o Estado adquiriu novas características e, consequentemente, foram configuradas novas áreas de poder e

⁶⁵ O processo de globalização entende-se aqui como: “(...) *the flow of trade, capital, people, and ideas across regions and national borders – has been an ongoing process during human history. However, there have been periods in which the process has been accelerated, supported by technological change and policy change, and periods of sharp slowdowns as a result of protectionist policies and war.*” (Barclays Research, 2017)

⁶⁶ Sob a integração económica internacional, os formuladores de políticas nacionais são limitados por regras supranacionais, como os tratados e as leis da União Europeia, e os acordos e regras da Organização Mundial de Comércio. (Majone, 2006)

novos atores que interatuam e se organizam nos macro e micro espaços. (Brunet, 2007d; Majone, 2006)

As tecnologias da informação e da comunicação mudam a forma como o governo funciona, modificando o seu *modus operandi* e descentralizando o poder e o controlo na sociedade, criando uma sociedade menos hierárquica. É também através de novas formas de comunicação que se reduzem os efeitos da distância geográfica, que se torna benéfico para as organizações. (Hood, 2006)

As forças políticas transnacionais têm influências económicas, políticas e culturais que atravessam as fronteiras, não apenas das estruturas formais do Estado, como das organizações sociais. Assim sendo, fala-se de política transnacional quando existe um contexto em que, pelo menos algumas etapas do ciclo político ocorrem a um nível mais abrangente do que o Estado. Esses ambientes podem ser diferenciados de acordo com seu nível de atuação do setor público e pelo grau em que os instrumentos governamentais supranacionais são institucionalizados. (Perl, 2012)

3.5 Desafios

A ausência de um consenso jurídico global tem criado enormes dificuldades na definição de políticas públicas. Um dos desafios face ao ambiente em constante mutação é a necessidade de contínuas revisões.

A formulação de políticas estratégicas envolve uma análise da atualidade, procura desenvolvimentos noutros locais e tendências futuras. (Wilson, 2006) O comportamento do governo e a tomada de decisão podem ser medidos em diferentes níveis de análise, dependendo do objetivo da pesquisa (*micro vs. macro*) e são consideradas diferentes metodologias (qualitativas vs quantitativas), o que dificulta a elaboração de políticas. (Schmitt, 2012)

Moran, Rein e Goodin (2006) partem da análise das particularidades de um “quebra-cabeça”, para melhor se entender os problemas que as análises políticas enfrentam. Este processo representa um tipo de racionalidade distinta porque, embora haja um objetivo, pode não existir uma ideia de como será esse final em concreto.

Assim como as questões políticas podem ser difíceis de determinar, os enigmas⁶⁷ podem ser particularmente difíceis de resolver, por múltiplos motivos: (a) pode haver mais de uma solução; (b) a imagem final pode não ter uma forma convencional - cores,

⁶⁷ Aqui o enigma é perspectivado como um “quebra-cabeças”. No jogo do *Scrabble* existem várias disposições de letras para formar um número indefinido de palavras, sendo possível diferentes arranjos que representam diversas soluções. (Moran, Rein & Goodin, 2006)

tamanhos e formas diferentes; (c) passa por etapas diferentes entre si; (d) podem existir várias estratégias para o montar. Como consequência, a concepção do produto final muda com o tempo. (Moran, Rein e Goodin, 2006)

O exemplo do enigma é útil para ilustrar a variedade de estratégias que se pode utilizar para avaliar o processo político. Abrange atuação a vários níveis de enquadramento: o *micro* para encontrar os fatores que se encaixam; e o *macro* para compreender a estrutura geral. Moran, Rein e Goodin (2006) defendem que, quando existem vários fins conflitantes que são incomensuráveis, a solução não é escolher entre eles, mas sim encontrar uma forma em que todas as opções possam ser pensadas simultaneamente e até mesmo incluir novas hipóteses.

Na mesma linha de raciocínio, em muitas situações as elites políticas⁶⁸ competem para definir uma agenda política nacional, o que muitas vezes se traduz na falta de consenso e coordenação entre os vários organismos, elevando o nível de instabilidade na formulação de políticas. Concomitantemente, os atores políticos são condicionados por monopólios e legados políticos. (Crenshaw, 2001; Nohrstedt e Hansen, 2010; Perl, 2012)

3.6 Construção do consenso

Susskind (2006) defende que os esforços na construção de consenso podem produzir resultados mais justos, mais eficientes e mais estáveis, mesmo quando o poder político não é distribuído uniformemente.

A construção de consenso envolve diferentes mecanismos entre os atores: uma das partes procura convencer a outra a fazer algo, usando instrumentos como ameaças, *bluff* e mobilização política para obter os resultados que desejam. Por outro lado, existe a negociação com ganhos mútuos. O objetivo de uma negociação pode ser chegar a um acordo entre as partes que diferem, mas a intenção do diálogo é chegar a novos entendimentos e posteriormente, constituir uma base totalmente nova a partir da qual se pensa e age. (Susskind, 2006)

As narrativas são mecanismos que organizam e constroem um significado compartilhado e, por intermédio de vocabulários e reportórios, estão em constante adaptação no que toca a novos desafios. Os discursos⁶⁹ são vistos como padrões na vida

⁶⁸ As elites políticas são os representantes políticos: o presidente, diferentes agências dentro do poder executivo, o Congresso, os *media*, grupos de interesse e "especialistas". (Crenshaw, 2001)

⁶⁹ "For American public policy, for example, one may note the frequent use of conflict metaphors such as the 'war on' or the 'fight against.'" (Bobrow, 2006: 581)

social, que orientam as discussões, sendo institucionalizados em práticas específicas. (Hajer e Laws, 2006)

Os esforços transnacionais para lidar com o terrorismo dentro do quadro da UE, da ONU e de outras agências internacionais, criaram condições que, na teoria, facilitam a convergência nacional das políticas contraterroristas. O que é facto é que, apesar de existirem políticas mais similares entre Estados, a nível global, as respostas contraterroristas são bastante diversas. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

Para se alcançar uma resposta contraterrorista global tem de existir consenso dentro do panorama político internacional e as políticas nacionais dos Estados têm de convergir. A Teoria da Convergência Política defende que existe uma série de condições que facilitam e aumentam a probabilidade das políticas públicas nacionais se tornarem mais semelhantes. O reconhecimento de um problema em comum e o estabelecimento de instituições internacionais são dois imperativos. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

A convergência de políticas pode ser explicada por determinadas variações espaciais e temporais que impulsionam o desenvolvimento de políticas nacionais no mesmo sentido. Por exemplo a pressão política internacional, quando usada como instrumento político, força os Estados a adotar certas políticas que são implementadas relativamente mais rápido, em comparação a instrumentos implementados voluntariamente. Mas, segundo Nohrstedt e Hansen (2010), as imposições políticas de determinadas organizações internacionais não são uma condição suficiente para explicar a convergência política. Isto porque os agentes e estruturas nacionais determinam, em última análise, se as regras e regulamentos dessa entidade terão qualquer influência decisiva sobre as políticas nacionais, dependendo dos seus interesses, recursos e necessidades.

É sempre uma questão de escolha sob restrição, mas nem todas as restrições são materiais - algumas são sociais e políticas, variando consoante a vontade dos indivíduos. (Moran, Rein e Goodin, 2006)

Aplicado ao fenómeno do terrorismo, segundo Nohrstedt e Hansen (2010) o impacto dos ataques não é uniforme, uma vez que varia consoante o contexto geopolítico - não afeta os atores internacionais da mesma forma. A responsabilidade final para desenvolver uma resposta contra o terrorismo é efetivamente dos Estados-Membros.

CAPÍTULO II

O papel da ONU e da NATO no combate ao terrorismo

O capítulo II está dividido em três secções. A primeira é dedicada à cooperação internacional aqui perspectivada como uma das principais ferramentas no combate ao terrorismo transnacional. A segunda e a terceira são consagradas à ONU e à NATO, respetivamente, por forma a serem compreendidas as suas estruturas, os seus objetivos e pressupostos enquanto organizações internacionais, as principais medidas e contributos que promovem na luta contra o terrorismo e as dificuldades e desafios que se apresentam perante as mesmas.

“The secret of winning the battle against terrorism in an open democratic society is winning the intelligence war: this will enable the security forces, using high-quality intelligence, to be proactive, thwarting terrorist conspiracies before they happen.”

(Wilkinson, 2006b: 62)

II.1 Cooperação Internacional

Em 2006 foram registados 2,729 incidentes terroristas em todo o mundo, a maioria ocorreu no Afeganistão, no Iraque e noutras zonas de conflito. Desde então, este número tem aumentado significativamente. Em 2014 o número registado foi de 16,818 incidentes. No ano passado, houve pelo menos 11 mil ataques terroristas em mais de 100 países, que fizeram mais de 25 mil mortes e 33 mil pessoas ficaram feridas. O impacto económico global do terrorismo foi estimado em 90 mil milhões de dólares (76,42 mil milhões de euros) no ano de 2015. (Observador, 2018; UN, 2016)

Tendo em conta estes números, e reconhecendo que o terrorismo está a ser travado a uma escala geográfica sem limites, o atual secretário-geral da ONU, António Guterres - cujo mandato teve início a 1 de Janeiro de 2017 - afirma que a cooperação internacional é imperativa no combate ao terrorismo e defende, não só o seu reforço no âmbito da ONU, mas também das diferentes agências e forças de segurança, incluindo dos próprios Estados, onde a partilha de informações é muitas vezes insuficiente. (Observador, 2018)

A natureza complexa da ameaça terrorista requer um ajuste e uma reformulação das estratégias e dos instrumentos por parte da comunidade internacional. É crucial

encontrar um equilíbrio entre a demanda securitária e os constrangimentos individuais⁷⁰ dos cidadãos. (Wilkinson, 2006c)

Dada a instabilidade em várias regiões, particularmente na região MENA, e desde o agravamento da situação política decorrente da designada Primavera Árabe, em 2011, tem havido dificuldade em estabelecer a questão das parcerias na agenda do combate ao terrorismo de uma forma uniforme. Tem sido difícil alcançar coordenação entre os diversos atores internacionais dados os diferentes objetivos e interesses entre eles. Mesmo quando os agrupamentos de Estados a nível regional e/ou global concordam com a natureza e a importância dos desafios colocados pelo terrorismo, não significa que esses mesmos atores estejam de acordo sobre o que precisa de ser feito ou sobre os mecanismos mais apropriados para a sua segurança. (Garriaud-Maylam, 2014; Wilkinson, 2006c)

As estratégias de contraterrorismo têm de estar alinhadas com outras preocupações da agenda internacional, como a prevenção e o controlo da proliferação de armamento, o combate à corrupção e a gestão de crises. O Estado democrático enfrenta vários desafios, entre os quais o facto de ter de lidar com a ameaça terrorista, tendo em conta potenciais alvos vulneráveis, sem destruir os direitos civis fundamentais e o processo democrático. Assim sendo, considera-se em primeiro lugar a proteção máxima dos valores que o terrorismo quer eliminar: os direitos humanos e a lei. (ONU, 2004; Wilkinson, 2006d)

"To be credible and sustainable a collective security system must be effective, efficient and equitable." (ONU, 2004: 17)

Neste sentido e considerando a necessidade de uma abordagem multilateral, é necessário assegurar a convergência entre abordagens estatais ao nível do contraterrorismo.

A eficácia do sistema de segurança coletiva depende não apenas da legalidade das decisões, mas também da sua legitimidade. Está diretamente relacionado com a seriedade da ameaça, ou seja: (a) se põe em causa o Estado ou a segurança humana para o uso da força militar; (b) o propósito; (c) se é um último recurso ou se existe a possibilidade do uso de opções de intervenção não militares; (d) os meios proporcionais que implicam ter em conta a escala, duração e intensidade; (e) e o peso das consequências, para que não sejam piores que a 'não intervenção'. (ONU, 2004)

⁷⁰ *"Privacy is also reduced when technology such as video-surveillance or biometrics are used for counter-terrorism purposes."* (Garriaud-Maylam, 2014:1)

Os esforços para desenvolver a cooperação internacional na luta contra o terrorismo remontam à década de 1930. Após o assassinato do rei Alexandre da Jugoslávia, e do ministro francês das Relações Externas, em 1934, o Conselho da Liga das Nações aprovou uma resolução que implicava o dever de cada Estado de não encorajar nem tolerar qualquer atividade terrorista com propósito político no seu território. (Guelke, 2006; Wilkinson, 2006c; Townshend, 2002) Mais recentemente, em fevereiro de 2005, foi organizada a primeira Conferência Internacional Contra o Terrorismo em Riad, na qual se incentivou a comunidade internacional a estabelecer um centro de combate ao terrorismo. (UN, s/d.)

Antes do 11/9, pelo menos 51 Estados-Membros da ONU, dos quais vários países europeus, tinham leis contra o terrorismo. A partir daí, mais de 140 governos aprovaram ou alteraram leis para o condenar ou punir. A natureza das respostas varia consoante o contexto e, assim sendo, as leis vão sendo alteradas de forma a acompanhar a evolução do próprio fenómeno do terrorismo.

Em alguns casos, foram ataques contra o Estado que impulsionaram respostas, noutros, as respostas refletem-se, (a) no âmbito legislativo, em reações às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como a implementação de novas leis com base nessas resoluções, ou (b) à pressão de países com influência internacional como os Estados Unidos, que sofreram ou temeram ataques. (Human Rights Watch, 2012)

Sendo o contraterrorismo uma competência fundamentalmente reservada aos Estados nacionais, muitos deles desenvolveram o seu próprio quadro legislativo nacional com base no quadro internacional existente e cooperaram bilateral e regionalmente para reforçar a ação contra o terrorismo.

Seguem-se dois exemplos de esforços internacionais de combate ao terrorismo.

O *Global Counter Terrorism Forum* é uma plataforma de contraterrorismo lançada em 2011, que atualmente tem 30 membros dos quais se incluem os EUA, a UE e a ONU. Tem um carácter informal, apolítico e multilateral que fortaleceu a arquitetura internacional para combater o terrorismo do século XXI. (GCTF, 2018) Utiliza uma abordagem estratégica de longo prazo para combater o terrorismo e as ideologias extremistas que o sustentam, através do desenvolvimento de boas práticas e ferramentas para preparar decisores políticos e académicos⁷¹. Reúne especialistas de diferentes regiões e agências para impulsionar a partilhar de experiências, conhecimentos,

⁷¹ Através do fortalecimento das suas capacidades civis, as estratégias nacionais, os planos de ação e os módulos de treino de contraterrorismo. (GCTF, 2018)

estratégias e necessidades. Um dos objetivos centrais do Fórum é apoiar e catalisar a implementação da Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas (ONU), revista em junho de 2016. (GCTF, 2018)

A *Global Coalition* é uma coligação internacional contra o ISIS liderada pelos EUA. Tem 77 membros, dos quais se incluem Estados-membros da União Europeia, a INTERPOL e a NATO. A amplitude e a diversidade de parceiros demonstram a natureza global e concertada desse esforço. Operando sob a alçada de várias autoridades internacionais, a Coligação apoia forças parceiras locais na Síria para estabilizar o território libertado da ocupação pelo ISIS⁷². (Global Coalition, 2018)

No contexto desta Coligação Global, existe o Grupo de Trabalho de Estabilização que desempenha um papel central na coordenação e promoção dos esforços internacionais no Iraque e na Síria principalmente. Desde 2014, este Grupo de Trabalho incentivou reformas do setor político e de segurança lideradas pelo governo iraquiano, para consolidar os progressos até então alcançados e impedir o ressurgimento do ISIS. No último ano, a Coligação intensificou esses esforços e fez progressos significativos através de uma combinação de ataques militares, aconselhando e auxiliando o governo iraquiano a planear e executar operações terrestres contra o ISIS, treinando e equipando forças de segurança iraquianas, e através do treino de forças de oposição adequadamente controladas na Síria, a Coligação ajudou os parceiros locais a expulsarem o ISIS de aproximadamente 98% do território que controlava na região. (Global Coalition, 2018)

No seio da Coligação Global, os EUA enfatizam que há um papel para todos os países na luta contra o terrorismo. Alguns parceiros têm contribuído para esforços de cariz militar, fornecendo armas, equipamentos, treino ou aconselhamento, contribuindo igualmente para a campanha aérea contra alvos do ISIS. As contribuições internacionais, no entanto exigem o reforço de várias linhas de ação, incluindo a prevenção do fluxo de capitais destas organizações bem como o movimento de FTF. (U.S. Department of State, s/d.B)

O objetivo final de uma resposta deste cariz é prevenir um ataque iminente ou um ataque a decorrer e eliminar a ameaça de ataques futuros. Uma das necessidades urgentes é a manutenção da estabilidade regional e a assistência humanitária às vítimas dos conflitos. Com a crise migratória e a vaga de refugiados da última década, a

⁷² Que inclui a restauração de serviços municipais básicos (centrais eléctricas, água, educação e saúde), a recuperação de economias locais, a remoção de minas e de materiais explosivos e a distribuição gratuita de ajuda humanitária. (Global Coalition, 2018)

necessidade de contribuições adicionais por parte da comunidade internacional aumentou exponencialmente, bem como a vulnerabilidade de zonas geográficas que necessitam de abrigos, alimentação, medicamentos e educação para os seus cidadãos. (U.S. Department of State, s/d.B)

Percebe-se então que o terrorismo, em particular no âmbito transnacional, exige cooperação na resposta (contraterrorista), considerando-se que a ONU e a NATO têm potencial para influenciar o quadro normativo internacional, dados os esforços e as contribuições que têm feito ao longo dos anos. Um dos objetivos deste capítulo passa por perceber como é que estas duas organizações utilizam esses conceitos e os aplicam na definição das respetivas orientações políticas.

II.2 A Organização das Nações Unidas (ONU) e o combate ao terrorismo

2.1 Estrutura da ONU em matéria de contraterrorismo

Os principais órgãos operacionais da arquitetura institucional da ONU são a (1) Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), (2) o Conselho de Segurança (CSNU), (3) o Conselho Social e Económico, (4) o Secretariado e (5) o Tribunal Internacional de Justiça. Cada um tem competências específicas que compreendem áreas de atuação distintas, tendo por vezes Conselhos, Comitês e Comissões próprias. Todos eles desempenham um papel no combate ao terrorismo a nível internacional:

A AGNU (1) é o fórum onde os Estados-Membros ganham voz. Como principal órgão deliberativo das Nações Unidas, no qual cada Estado-Membro, independentemente da dimensão ou influência, possui um voto. Em questões de segurança internacional, a AGNU é, em última instância, subordinada ao CSNU e, por isso depende sempre do consenso entre o P5⁷³.

O Conselho de Segurança (2) é o órgão central de todo o sistema das Nações Unidas, sendo o principal responsável pela manutenção da paz e pela segurança internacional, onde se inclui a defesa e o combate ao terrorismo. As prerrogativas do CSNU são definidas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas⁷⁴. O CSNU é um meio de prevenir conflitos e uma forma de fazer cumprir a conformidade de um Estado através das convenções e resoluções, decidindo quanto às medidas a serem aplicadas e

⁷³ O P5 é o grupo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e é constituído pelos Estados Unidos, Inglaterra, França, a China, e a Rússia, havendo posteriormente vários membros provisórios.

⁷⁴ O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas atua em resposta a qualquer ameaça à paz, ou ato de agressão. (ONU, s/d.)

impondo sanções económicas, criando operações de manutenção de paz e/ou ações militares. (Oudraat, 2017)

O Conselho Económico e Social (3) tem comissões funcionais que participam ativamente no combate ao terrorismo como a Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal, e tem agências especializadas como o UNICRI.

O Secretariado (4) é o órgão operacional ao qual compete a função burocrática. Está organizado de acordo com as linhas departamentais, em que, a cada Seção, corresponde uma área distinta de ação e de responsabilidade. À frente do Secretariado das Nações Unidas está o Secretário-Geral. (Hanhimaki, 2008a; UN, s/d.)

O Tribunal Internacional de Justiça (5) foi estabelecido pela Carta das Nações Unidas (2002) como o principal órgão judicial da ONU. A sua implementação criou uma forma de justiça transnacional em matéria de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídios. (Guelke, 2006) Trata essencialmente de questões de direito internacional, aplicando as convenções internacionais que estabeleçam regras reconhecidas pelos Estados-Membros.

Conforme as necessidades, são criados regularmente órgãos e programas para auxiliar a luta no combate ao terrorismo. Ao longo da história, a ONU já trabalhou em colaboração com mais de 300 organizações não-governamentais⁷⁵. (Hanhimaki, 2008a)

2.2 Objetivos e pressupostos da ONU

A estrutura da ONU foi criada com base na dicotomia entre os interesses nacionais (segurança, prosperidade, leis) e a segurança internacional (desenvolvimento global, justiça universal e os direitos humanos). (Hanhimaki, 2008a)

No contexto do objeto desta dissertação, o objetivo principal desta organização passa por combater o terrorismo a nível internacional utilizando todos os mecanismos e ferramentas que tem ao seu dispor e assegurando a segurança e o bem-estar não só dos seus Estados-Membros, como de toda a comunidade internacional.

A ONU desempenha um papel muito importante na luta contra o terrorismo e na promoção da segurança internacional, porque: (i) fortalece e sustenta a cooperação multilateral, fundamental para estabelecer e manter padrões internacionais de responsabilidade; (ii) aumenta a legitimidade das ações militares e reforça a eficácia das sanções económicas e políticas; (iii) e contribui para melhorar as condições políticas,

⁷⁵ Para conhecer a estrutura geral da ONU ver anexo A.

económicas e sociais que os terroristas procuram manipular para seu próprio benefício. (Oudraat, 2017)

Os pressupostos da ONU em matéria de terrorismo foram inicialmente debatidos no seio de convenções e cimeiras. A Convenção das Nações Unidas sobre Prevenção de Punição do Crime de Genocídio em 1948 proibia o assassinato, lesões corporais graves ou sofrimento mental a membros de um grupo nacional, racial, étnico ou religioso. Esta é uma proibição explícita da violência terrorista, cometida por Estados, fações ou indivíduos. Além disso, a Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios do Direito Internacional sobre Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados (1970) exigia que os Estados se abstivessem de organizar, participar ou assistir em conflitos civis ou atos terroristas, noutro estado. (Wilkinson, 2006c)

Nos finais do séc. XX, a AGNU elaborou várias convenções sobre atos terroristas, que foram considerados ofensas criminais (ou delitos). Favoreceu uma abordagem interna de aplicação da lei, que obrigava os Estados a processar ou extraditar os acusados. Com o passar do tempo, este fenómeno começou a ser percecionado cada vez mais como uma ameaça à paz e à segurança internacional. Os Estados começaram a favorecer uma abordagem mais musculada, que permitia o uso de sanções económicas e da força militar⁷⁶. A partir de 1992, o CSNU aplicou várias sanções contra indivíduos e Estados que apoiam o terrorismo⁷⁷. (Townshend, 2002; ONU, 2004; Oudraat, 2017)

Através da AGNU, os Estados-Membros comprometeram-se a coordenar melhor as suas iniciativas antiterroristas e a elaborar normas jurídicas. Desde 1963, a comunidade internacional estabeleceu vários instrumentos jurídicos internacionais para prevenir atos terroristas⁷⁸. No entanto, a taxa de adesão a essas convenções e protocolos começou por ser baixa. (UN OCT, s/d.B; UNRIC, s/d.)

A Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou várias resoluções relacionadas com o terrorismo nos últimos 25 anos. Uma das mais importantes foi a Declaração de 1994 sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, (A/RES/49/609) constituindo um dos primeiros esforços no combate ao terrorismo numa escala internacional. (UN, 2016)

⁷⁶ Em termos legais a Carta das Nações Unidas, no artigo 2.4, proíbe expressamente que os Estados-Membros utilizem ou ameacem a força, permitindo apenas duas exceções: a legítima defesa nos termos do Artigo 51 e as medidas militares autorizadas pelo Conselho de Segurança no Capítulo VII.

⁷⁷ O Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou várias resoluções sobre o regime de sanções destinadas inicialmente aos Taliban no Afeganistão (S/RE/1267 e S/RE/1269) e, posteriormente, alargou-os à al-Qaeda e a grupos semelhantes. (UN, 2016)

⁷⁸ Ver Anexo B.

2.3 Medidas e contributos da ONU na luta contra o terrorismo

Os acontecimentos que ocorreram a 11 de setembro de 2001 originaram uma mudança significativa no papel das Nações Unidas em relação ao terrorismo internacional, que refletiu o verdadeiro choque e indignação expressa pela esmagadora maioria dos governos de todo o mundo. (Wilkinson, 2006c)

A partir deste momento, a agenda da ONU deu mais relevância às ações de combate ao terrorismo, assistindo-se a uma mudança do caráter das resoluções do Conselho de Segurança, que fortaleceu a abordagem legal da prevenção e do combate ao terrorismo. (UN, 2016) Destacam-se duas resoluções: a S/RE/1368 de 12 de setembro de 2001 e a S/RE/1373, adotada duas semanas depois. A primeira abriu caminho para a ação militar, e a segunda globalizou a luta contra o terrorismo e exigiu que todos os Estados-Membros das Nações Unidas tomassem medidas legislativas e executivas de longo alcance, para prevenir e reprimir futuras atividades terroristas. (Oudraat, 2017)

Com a aprovação da resolução 1368, o CSNU reconheceu, pela primeira vez, o direito dos Estados à autodefesa individual ou coletiva⁷⁹ através de respostas militares unilaterais ou multilaterais. Alguns autores argumentam que certos Estados, como os EUA, a Rússia e a China, utilizaram-na como uma forma de estender estas ações a outros alvos e outras organizações. (Oudraat, 2017)

A resolução 1373 reforçou a importância de aumentar a cooperação e encontrar formas de intensificar e acelerar as trocas de informações, de acordo com a legislação internacional e nacional. A resolução aborda a cooperação em questões administrativas e judiciais⁸⁰ para prevenir atos terroristas, através de acordos bilaterais e multilaterais. Invoca dois temas que até então não tinham sido destacados nas convenções: o estatuto de refugiado⁸¹ e a proporcionalidade entre terrorismo internacional e criminalidade transnacional organizada⁸². Estas medidas foram posteriormente reforçadas por outras

⁷⁹ O direito de autodefesa é reconhecido pela carta das Nações Unidas como um direito inegável dos Estados, em particular onde o CSNU atua. O uso da força está sujeito a condições determinadas: se o ataque é armado, se a resposta é realmente necessária, proporcional e temporária. (Oudraat, 2017)

⁸⁰ “(...) especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks; forged or falsified travel documents; traffic in arms, explosives or sensitive materials; use of communications technologies by terrorist groups; and the threat posed by the possession of weapons of mass destruction by terrorist groups.” (UN, 2001:3)

⁸¹ Foram criadas medidas apropriadas, em conformidade com as disposições pertinentes da legislação nacional e internacional, incluindo os padrões internacionais de direitos humanos, antes de conceder o estatuto de refugiado, com a finalidade de assegurar e, mais facilmente determinar, que o indivíduo que solicitou refúgio não tenha planeado ou participado em atos terroristas. (UN, 2001)

⁸² “Notes with concern the close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal armstrafficking, and illegal movement of nuclear,

resoluções como é o caso da resolução 1377 de 2001, e da resolução 1624, de 2005. (UN, 2001)

Para monitorizar a implementação das medidas impostas nas resoluções, foi estabelecido o Comité de Contraterrorismo (CTC) a 28 de setembro de 2001. (Hanhimaki, 2008a; UN, s/d.) Este organismo reforça a capacidade dos Estados-Membros em prevenir atos terroristas em todas as regiões. O objetivo principal passa por ajudar o sistema internacional a melhorar a sua capacidade de negar espaço, verbas e apoio, a qualquer atividade terrorista, e, pretende estabelecer uma rede de partilha de informações. Iniciou um programa com várias etapas das quais se destacam: a revisão da legislação, através da elaboração de relatórios e avaliações de peritos, medidas executivas de combate ao terrorismo em vigor nos Estados-Membros, e a assistência a mecanismos institucionais. (Oudraat, 2017)

Para além destas medidas, os atentados terroristas de 2001 em Washington e Nova Iorque, alertaram a comunidade internacional para o potencial perigo das armas de destruição maciça⁸³ (ADM). Refletindo estas preocupações, a Assembleia Geral adotou, em 2002, a Resolução 57/83 (A/57/83), o primeiro documento a incluir medidas para impedir o acesso a esta tipologia de armamento e às formas de uso das mesmas por parte de terroristas. Em 2004, o Conselho de Segurança tomou a primeira decisão formal sobre esta matéria, tendo sido adotada por unanimidade a Resolução 1540 (S/RES/1540), que obrigou os Estados a suspenderem qualquer apoio a agentes não-estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas e químicas. Posteriormente, a Assembleia adotou a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, em 2005. (ONU, s/d.)

Em 2003, o Departamento das Nações Unidas contra Droga e o Crime (UNODC) expandiu as suas atividades de cooperação técnica para fortalecer o regime legal contra o terrorismo⁸⁴. O Departamento de Prevenção do Terrorismo é uma das entidades das Nações Unidas que presta assistência técnica legal aos Estados-Membros,

chemical, biological and other potentially deadly materials, and in this regard emphasizes the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security." (UN, 2001: 3)

⁸³ As armas de destruição maciça, ou ADM, são armas químicas, biológicas, nucleares e radiológicas.

⁸⁴ O UNODC possui vantagens significativas, oferecendo uma resposta abrangente ao terrorismo, combinando uma gama de conhecimentos nas áreas relacionadas com a prevenção do crime e justiça criminal, o estado de direito, o controlo de drogas, criminalidade organizada transnacional, corrupção entre outros. (UNODC, s/d.)

e para além disso, investiga as tendências do terrorismo e a capacidade dos Estados-Membros de analisar e prevenir atos terroristas. (UNODC, s/d.)

O *Counter-Terrorism Implementation Task-Force* (CTITF) foi criado dois anos depois pelo então secretário-geral, Kofi Annan, e foi aprovado em 2006 pela AGNU (A/RES/60/288). O objetivo é fortalecer a coordenação e a coerência dos esforços no combate ao terrorismo. É constituído por 38 entidades internacionais que, em virtude do seu trabalho, participam nas ações multilaterais de combate ao terrorismo. Está organizado por grupos de trabalho, projetos e atividades em áreas onde a cooperação entre os atores do sistema das Nações Unidas podem agregar valor para a implementação da Estratégia. (UN OCT, s/d.A; UN CTITF, 2009)

Na *Cimeira Mundial* (*World Summit Outcome*) de 2005, realizada em Riad, foram apresentadas novas propostas para fortalecer a capacidade do sistema das Nações Unidas, bem como medidas para ajudar os Estados na luta contra o terrorismo. A este respeito os esforços centraram-se na defesa da igualdade soberana de todos os Estados, respeitando a sua integridade territorial e independência política. A Cimeira ficou marcada por um discurso de cariz humanitário, acrescentando que o terrorismo não pode nem deve ser associado a nenhum tipo de religião, nacionalidade ou grupo étnico⁸⁵. (UN, 2006)

Reconhece que indicadores como o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos estão interligados e reforçam-se mutuamente para resolver conflitos, confrontar a opressão, erradicar a pobreza, promover a prosperidade global, a boa governança, e para melhorar a compreensão intercultural respeitando todas as religiões, crenças e culturas. (UN, 2006)

Em maio de 2006 realizou-se a convenção “*Uniting against Terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*”. Em setembro de 2006 abriu-se um novo capítulo na luta contra o terrorismo ao ser acordada uma Estratégia Global de Combate ao Terrorismo. Trata-se da primeira abordagem estratégica e operacional comum ao conjunto dos Estados-Membros da ONU, para condenar o terrorismo em todas as suas formas e manifestações. É o resultado do conjunto das políticas e respostas

⁸⁵ (...) *in conformity with the principles of justice and international law, the right to self-determination of peoples which remain under colonial domination or foreign occupation, non-interference in the internal affairs of States, respect for human rights and fundamental freedoms, respect for the equal rights of all without distinction as to race, sex, language or religion, international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character, and the fulfilment in good faith of the obligations assumed in accordance with the Charter.*” (UN, 2006:1-2)

jurídicas da ONU, decorrentes dos esforços das suas múltiplas agências especializadas. (UN, 2006)

Esta estratégia é a base de um Plano de Ação concreto que se foca em quatro pilares que os Estados se propõem a adotar: (i) medidas de compreensão das condições propícias à propagação do terrorismo⁸⁶; (ii) medidas de prevenção e combate do terrorismo⁸⁷; (iii) medidas de reforço da capacidade dos Estados para o prevenir e combater⁸⁸; (iv) medidas para assegurar o respeito pelos direitos humanos para todos e o Estado de direito, como base fundamental da luta contra o terrorismo. (UN, 2006)

Embora a responsabilidade primária pela implementação da Estratégia Global recaia sobre os Estados-Membros, o CTITF prioriza as necessidades dos mesmos, fornecendo-lhes o apoio político necessário e divulgando um conhecimento aprofundado da Estratégia. (UN, s/d.; UN OCT, s/d., A)

Desde a implementação da Estratégia Global foram feitas sucessivas revisões ao Plano de Ação. Entre 2014 e 2015, vários grupos de trabalho do CTITF, foram reorganizados por áreas temáticas para enfrentar os desafios emergentes de uma forma mais abrangente. (UN, 2016)

Tanto a Assembleia Geral como o Conselho de Segurança promulgaram resoluções que abordaram novos tipos de ameaças terroristas, incluindo (a) o crescimento das ideologias extremistas; (b) as questões de sequestro e tomada de reféns (S/RES/2133); (c) o fluxo dos *Foreign Terrorist Fighters* (FTF)⁸⁹ (S/RES/2170, S/RES/2178, A/70/826); (d) e o financiamento e outros apoios a grupos terroristas no Iraque e na Síria⁹⁰. (UN, 2016)

As medidas dedicadas a estes tópicos na resolução S/RE/2178 (2014) apontam para a promoção da tolerância política e religiosa, para o desenvolvimento económico e para a coesão social e a inclusão, que são facilitadores da reintegração e da reabilitação.

⁸⁶ Através da criação de programas para promover o diálogo, a tolerância e o respeito mútuo entre povos e religiões. (UN, 2006)

⁸⁷ A título de exemplo, uma das várias propostas apresentadas pretende incentivar as organizações regionais e sub-regionais com mais influência, a criar ou fortalecer mecanismos e centros de combate ao terrorismo. (UN, 2006)

⁸⁸ Nomeadamente com o fortalecimento das relações com outras organizações internacionais - como a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Marítima Internacional (OMI), a Agência de Energia Atómica Internacional (AEAI), a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), a INTERPOL, entre outros - por forma a obter um quadro de resposta multidisciplinar. (UN, 2006)

⁸⁹ Os *foreign terrorist fighters* ou combatentes terroristas estrangeiros são aqui percecionados como os indivíduos que viajam para um Estado diferente da sua residência ou nacionalidade para perpetuar, planejar, ou participar em atos terroristas ou para dar ou receber treino. (UN, 2014)

⁹⁰ Em 2014 (S/RE/2195) foi pedida uma atuação a nível internacional para impedir que os terroristas beneficiassem do crime organizado transnacional. Na resolução 2253 (2015), o Conselho de Segurança expandiu e fortaleceu a sua estrutura de sanções contra a al-Qaeda incluindo também o ISIS. (UN, 2016)

Referente ao desafio dos FTF, as ferramentas para combater a sua dispersão, exigem abordagens aos fatores subjacentes⁹¹ e incluem: (i) medidas de prevenção da radicalização e do recrutamento, (ii) a inibição de viagens de terroristas estrangeiros, (iii) a interrupção do apoio financeiro aos FTF e (iv) a luta contra o extremismo⁹² violento. (UN, 2014)

Nesta resolução (S/RE/2178) foi apresentado um programa de cinco anos de duração (2016-2020) para aumentar o foco estratégico no combate ao terrorismo. Os Estados-Membros continuam a negociar uma convenção abrangente sobre o terrorismo internacional para reforçar ainda mais a cooperação internacional. Com o decorrer dos anos, vários Estados-Membros desenvolveram um quadro legislativo nacional, com base no quadro internacional existente, e cooperaram bilateralmente e regionalmente para fortalecer a ação contra o terrorismo. (UN, 2016)

Seguem-se os principais desenvolvimentos e iniciativas contempladas na resolução, a nível internacional, regional e sub-regional, para prevenir e reprimir o terrorismo internacional:

(a) sobre a aplicação da lei e controlo de fronteiras refere-se a Iniciativa de Segurança das Fronteiras da UNCCT, foi implementada em conjunto com o *Global Counterterrorism Forum*⁹³ e os Governos de Marrocos e dos Estados Unidos, para ampliar o conhecimento sobre boas práticas em segurança e gestão de fronteiras;

(b) sobre prevenção e resposta a ataques com ADM, a AEAI estabeleceu grupos de trabalho abertos aos Estados-Membros, para melhorar a coordenação dos esforços no controlo de fronteiras;

(c) sobre o combate ao financiamento do terrorismo, como é exemplo o trabalho do UNCCT, sobre a Abordagem e Prevenção de Sequestro e Resgates que procurou reduzir a capacidade material das organizações terroristas;

(d) sobre a proteção de alvos vulneráveis, infraestruturas críticas e a Internet, a INTERPOL (*International Criminal Police Organization*) desenvolveu o programa

⁹¹ “ (...) a comprehensive assessment of the threat posed by these foreign terrorist fighters, including their facilitators, the most affected regions and trends in radicalization to terrorism, facilitation, recruitment, demographics, and financing.” (UN, 2014: 8)

⁹² O extremismo é representado por grupos e partidos que tendem a ser anti-constitucionais, antidemocráticos, anti-pluralistas, fanáticos, intolerantes, não comprometedores, obstinados, autoritários e aderindo a uma filosofia de justificar os fins-justificados, querendo realizar suas metas por qualquer meio, incluindo o uso de violência política contra oponentes. (Schmid, 2011c)

⁹³ O Fórum de Contraterrorismo é um fórum internacional composto por 29 países e a União Europeia, cuja missão é reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos e das sociedades de todo o mundo ao terrorismo, prevenindo, combatendo e condenando os atos terroristas e o recrutamento. Baseia-se na partilha de experiências e conhecimentos para desenvolver ferramentas e estratégias sobre como combater a crescente ameaça terrorista. (GCTF, 2018)

SOCMINT (*Social Media Intelligence*), com componentes analíticas e operacionais, para apoiar os Estados-Membros a enfrentar os desafios e oportunidades criados pelo aumento do uso da internet e de outras ferramentas de informação por parte de grupos terroristas, como o ISIS. (UN, 2016)

A Convenção de Genebra para a Prevenção do Extremismo Violento, que se realizou em abril de 2016, na Suíça, reforçou a ideia de que, com o crescimento do terrorismo e do extremismo violento em direções imprevisíveis, os esforços para o eliminar também têm de evoluir. Os principais focos da Convenção foram: (a) os fatores de pressão que avaliam as condições propícias ao aparecimento do extremismo violento – nomeadamente a falta de oportunidades socioeconómicas, marginalização e discriminação, má governança, violações dos direitos humanos e do estado de direito, conflitos prolongados e não resolvidos e radicalização em prisões; e (b) os fatores de atração que se traduzem nas motivações e processos individuais que desempenham um papel fundamental na transformação de ideias e ofensas em ações extremistas violentas. (UN Geneve, 2016)

Destaca-se agora um dos documentos-chave da ONU em matéria de contraterrorismo, o relatório sobre as atividades do sistema das Nações Unidas na implementação da Estratégia Global (A/70/826). Trata-se de uma reflexão dos esforços feitos ao longo dos últimos anos em matéria de contraterrorismo e analisa detalhadamente as medidas tomadas, uma década depois da implementação da Estratégia Global, tendo em conta as mudanças que ocorreram no cenário geopolítico ao longo dos anos. (UN, 2016)

Privilegia uma abordagem *All-of-United Nations*⁹⁴, dada a crescente necessidade de integrar melhor os esforços em direção a um propósito comum, produzindo respostas multifacetadas. (UN, 2016) Assim sendo, importa agora destacar o 29º tópico do relatório que reflete um dos pressupostos da Estratégia Global:

“It is clear that, as terrorism and violent extremism continue to evolve in new and unpredictable directions, efforts to address these phenomena must also evolve. There is a need for increased international cooperation and collaboration in critical areas of counter-terrorism at the global, regional and subregional levels. Cooperation is also needed through North-South and South-South cooperation to

⁹⁴ A importância da abordagem de “Todas as Nações Unidas” foi demonstrada ao coordenar o desenvolvimento de um plano de implementação de projetos prioritários de fortalecimento de capacidade para conter o fluxo de FTF, conforme recomendado pelo Conselho de Segurança. Outro exemplo desta abordagem é a iniciativa da Força-Tarefa de Assistência Integrada ao Combate ao Terrorismo, que reúne várias entidades das Nações Unidas para prestar assistência coordenada e coerente aos Estados-Membros que a solicitem. (UN, 2016)

ensure that the best practices of the most affected States are shared early to help to prevent the spread of terrorism and violent extremism to other countries” (UN, 2016)

Com base nesta análise concluiu-se que grupos terroristas transnacionais geralmente têm mais facilidade para sobreviver do que os grupos com agendas mais nacionalistas, o que sugere que a cooperação internacional tem sido menos eficaz do que a ação nacional⁹⁵. (UN, 2016)

A capacidade dos Estados-Membros para prevenir e combater o terrorismo cresceu, assim como o papel das Nações Unidas na assistência aos mesmos. No entanto, apesar das tentativas, ainda não se alcançou o suficiente para abordar as condições propícias à propagação do terrorismo, nem para garantir o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito no combate ao terrorismo. (UN, 2016)

O quinto relatório do secretário-geral na ameaça imposta pelo ISIS à paz e segurança internacional (S/2017/467) é uma reflexão sobre os documentos que o precedem. Centra-se nas medidas para combater o financiamento do terrorismo, tendo em conta a evolução dos seus métodos ao longo dos tempos. (UN, 2017) Trata-se de outro dos documentos-chave da ONU em matéria de contraterrorismo, porque ressalta os esforços das Nações Unidas e dos seus parceiros para fortalecer as capacidades dos Estados. O relatório aborda as iniciativas dos Estados-Membros, incluindo estratégias de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração. Com o apoio de organizações internacionais e regionais, os Estados-Membros fizeram progressos no reforço da sua coordenação interna e nos mecanismos de partilha de informação⁹⁶. (UN, 2017)

O balanço da Estratégia Global é positivo, mas não é considerado suficiente. Para além da clara perda de território do ISIS, registou-se uma diminuição no seu número de combatentes e os lucros deste grupo desceram em cerca de 50%. No entanto, o número de ataques terroristas não diminuiu. (UN, 2017)

⁹⁵As duas exceções são os Taliban, no Afeganistão, e o Al-Shabaab na Somália, que permanecem fortes no terreno porque os governos nesses países continuam a não ter nem capacidades nem recursos suficientes para os derrotar. (UN, 2016)

⁹⁶Exemplos são o Instituto Inter-Regional de Investigação sobre Criminalidade e Justiça das Nações Unidas, que desenvolveu iniciativas destinadas a introduzir mecanismos nos sistemas de justiça juvenil para abordar a situação de crianças terroristas estrangeiras; a INTERPOL que ajuda os Estados a melhorar a resposta das agências de aplicação da lei; e o Centro de Excelência da Rede de Sensibilização para Radicalização da Comissão Europeia, que está a desenvolver um manual de intervenção para ajudar os seus Estados-Membros a gerir os retornados. (UN, 2017)

A compreensão dos riscos e vulnerabilidades quanto ao financiamento do terrorismo de certos setores é particularmente relevante nesse aspeto⁹⁷. É fundamental que os Estados-Membros permaneçam vigilantes, uma vez que a ameaça tem uma natureza dinâmica e transnacional que continua a comprometer gravemente a paz e a segurança internacionais. (UN, 2017)

O Departamento de Contraterrorismo das Nações Unidas foi estabelecido através da aprovação da resolução 71/291 da Assembleia Geral a 15 de junho de 2017. (UNRIC, s/d.) Foi criado com o objetivo de centralizar os esforços no combate ao terrorismo numa única estrutura⁹⁸ contemplando a Estratégia Global, e mantendo uma relação próxima com os órgãos e membros do Conselho de Segurança. (ONU, s/d.)

Como sugerido pelo secretário-geral, António Guterres, no relatório (A / 71/858) sobre a capacidade das Nações Unidas de ajudar os Estados-Membros na implementação da Estratégia Global das Nações Unidas contra o Terrorismo, o CTITF e o UNCT, inicialmente estabelecidos no Departamento de Assuntos Políticos (DPA), foram transferidos para o Departamento de Contra-Terrorismo, chefiado por um subsecretário-geral. (UN, s/d., B)

Este departamento tem cinco funções principais: (1) liderar os mandatos da AGNU; (2) reforçar a coordenação e a coerência entre as entidades do CTITF para garantir a implementação equilibrada dos pilares da Estratégia Global; (3) fortalecer a assistência da ONU para potenciar a capacidade de combate dos Estados-Membros; (4) melhorar a visibilidade e a mobilização de recursos para os esforços das Nações Unidas; (5) garantir que o trabalho sobre a prevenção do extremismo violento está firmemente enraizado na Estratégia⁹⁹. (UN OCT, s/d.A)

⁹⁷ Ressalta-se ainda a importância das avaliações de risco nacionais, sub-regionais e supranacionais devem ser particularmente encorajadas em certas regiões, como o Sahel, onde a ameaça do financiamento do terrorismo é alta. (UN, 2017)

⁹⁸ Os principais órgãos vinculados ao Escritório de Contraterrorismo da ONU são: (a) o Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF); (b) o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT); (c) a subdivisão de Prevenção do Terrorismo do Escritório da ONU contra a Droga e o Crime; (d) o Instituto Inter-regional da ONU para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI); (e) o Comité de Contraterrorismo do Conselho de Segurança da ONU (CTC); (f) Comité de Sanções contra o ISIL e a Al-Qaeda do Conselho de Segurança da ONU; (g) e o Comité 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa. Para além destes, o site oficial do Escritório inclui um Portal de Suporte para as Vítimas do Terrorismo. (ONU, s/d.)

⁹⁹ Para informações mais detalhadas sobre os projetos e atividades da ONU em matéria de contraterrorismo ver o Anexo 2 da resolução (A/70/826). (UN, 2016)

2.4 Dificuldades e desafios

Ao longo dos anos, a ONU tem feito esforços para resolver conflitos regionais, para promover o desenvolvimento económico e social, para desenvolver o Estado de Direito e os padrões de boa governança. O principal desafio aqui debatido é a sua adaptação aos desafios impostos pelo terrorismo¹⁰⁰. (UN, 2016)

À ONU cabe a assistência, quando solicitada, aos Estados-Membros e a implementação da Estratégia a diferentes níveis (nacional, regional e global) tendo em conta os quatro pilares definidos na Estratégia Global. (UN, 2016)

No relatório sobre as atividades do sistema das Nações Unidas na implementação da Estratégia Global (A/70/826) foram reunidas e analisadas as principais dificuldades da ONU no combate ao terrorismo que muitas das vezes se traduz na ineficácia das estratégias e mecanismos¹⁰¹. Estes desafios são o resultado direto de conflitos e guerras que cresceram em número e intensidade desde 2008 e que, em muitos casos, se caracterizam pelo envolvimento de atores terroristas. (UN, 2016)

A capacidade inicial das Nações Unidas para desenvolver uma estratégia abrangente para combater o terrorismo foi limitada pela incapacidade dos Estados-Membros acordarem os seus pressupostos, incluindo uma definição do fenómeno em si.

Embora exista um consenso sobre a importância de combater o terrorismo, os Estados continuam a ter opiniões amplamente divergentes sobre a natureza exata dessas ameaças, e existem interpretações diferentes dos termos e de alguns tópicos das resoluções. Além disso, cada um desses Estados representa um desafio político único que exige respostas políticas particulares. (Guelke, 2006; Oudraat, 2017)

Nos últimos anos, as missões especiais das Nações Unidas e as operações de manutenção da paz têm sido pautadas por ambientes de insegurança constantes. A imprevisibilidade e a hostilidade dos atos terroristas têm tido um impacto negativo na capacidade de resposta das missões das Nações Unidas e tem havido uma dificuldade

¹⁰⁰ (i) Desde a proliferação de novos grupos terroristas; (ii) à evolução das táticas de combate; (iii) à aquisição de armas com mais facilidade; (iv) ao financiamento do terrorismo por meio de atividades ilícitas, (v) até ao papel dos *media* e das tecnologias da informação que impulsionou o terrorismo para outra dimensão com o recrutamento de jovens.

¹⁰¹ Essa ineficácia deve-se a variados fatores: desde a incapacidade da comunidade internacional de resolver conflitos prolongados; às intervenções militares; ao desrespeito pelo direito internacional, incluindo os direitos humanos e o direito internacional humanitário; a implementação insuficiente das resoluções do CSNU e da AGNU; o aumento do preconceito contra religiões, etnias e culturas particulares; o fracasso em atender aos desafios de governança; um desenvolvimento socioeconómico lento e a marginalização e exclusão em algumas sociedades; o aumento da desigualdade entre e dentro dos Estados. (UN, 2016)

crescente em adotar resoluções. Muitos dos fundamentos normativos estabelecidos nas convenções não são adotados pelos países que os ratificam. (ONU, 2004; UN 2016)

É possível considerar que a incapacidade de cumprir as resoluções resulta da má distribuição de prioridades e recursos¹⁰² pelos diferentes esforços de prevenção dos organismos da ONU. As provisões financeiras e de abrigo da Resolução 1373 exigem capacidades de monitorização e fiscalização que a maioria dos Estados não possui, por serem dispendiosos. Em muitos casos, os governos estão relutantes com a disponibilização de tropas devido à falta de apoio público. (Outdraat, 2017; UN, 2016; Wilkinson, 2006a)

Segundo Oudraat (2017), a resposta do Conselho de Segurança a este problema tem sido inadequada. A assistência técnica que o CTC fornece é mínima porque também não possui recursos. Na ausência de respostas adequadas para atender às demandas crescentes no que toca à manutenção da paz e à intervenção humanitária, a ONU recorre a órgãos regionais: a Comunidade de Estados Independentes forneceu a força de manutenção da paz no Tajiquistão, e a NATO facultou a maior parte das forças de implementação e estabilização na Bósnia e no Kosovo¹⁰³. (Hanhimaki, 2008b; Wilkinson, 2006a)

A 28 e 29 de junho de 2018, realizou-se a primeira Conferência de Alto Nível de Chefes de Estado de Países com Agências de Contraterrorismo, organizada pelo Secretário-geral da ONU. A meta era reforçar a cooperação sobre o tema através de novas parcerias globais, regionais e bilaterais. (ONU NEWS, 2018) Para além disso, sublinhou-se que, na área da prevenção, existe a necessidade de investir na juventude para retroceder o recrutamento de extremistas, criando mais oportunidades de trabalho e de educação, e no combate à disseminação de conteúdos extremistas, propondo uma “ação global coordenada e determinada” na Internet. (Observador, 2018; Outdraat, 2017) A chave do sucesso assentará, assim, na cooperação internacional, na coordenação e no consenso.

¹⁰² O orçamento total adotado para as operações de manutenção da paz de 2004-2005 foi de 2,8 mil milhões de dólares, consideravelmente menor que o orçamento para as operações de paz da ONU em 1995. Em muitos casos, os governos estão relutantes com a disponibilização de tropas devido à falta de apoio público e à própria dificuldade que lhe é inerente. (Wilkinson, 2006a)

¹⁰³ Designadamente a IFOR (*Implementation Force*), a SFOR (Força de Estabilização da Bósnia e Herzegovina), o KFOR (Força do Kosovo); bem como a Assistência Internacional à Segurança. (Wilkinson, 2006a)

II.3 A NATO e o combate ao terrorismo

3.1 Estrutura da NATO em matéria de contraterrorismo

Em matéria de contraterrorismo, a NATO recorre a uma ampla rede de entidades que apoiam a sua estrutura de comando. São elas: (a) a Escola da NATO em Oberammergau, na Alemanha; (b) cursos de treino em Nápoles, Itália e em Brunssum, na Holanda; (c) e os Centros de Excelência (COEs). (NATO, s/d.)

A Escola da NATO é a principal instalação individual de treino e instrução a nível operacional. Promove cursos, seminários e *workshops*, no sentido de atender às necessidades atuais e emergentes da Aliança e dos países parceiros. Tem uma estrutura flexível e pronta para responder aos desafios que condicionam o ambiente de segurança, apoiando os requisitos da Organização. (NSC, s/d.)

Trabalha em conjunto com os Centros de Excelência da NATO, e os seus Centros de Formação, bem como outras instituições académicas de relevância. Esteve inclusive envolvida numa Missão de Implementação de Treino no Iraque, em 2004, em que forneceu formação sobre uma grande variedade de assuntos, incluindo a defesa contra o terrorismo. Realiza anualmente centenas de programas multinacionais em apoio direto às operações, estratégias, políticas, doutrinas e procedimentos da NATO. Atualmente engloba mais de 115 cursos que incidem em seis áreas específicas: *Intelligence*, Segurança Cooperativa, Operações Conjuntas, Planos Conjuntos, Proteção e Programas de Oficiais. (NSC, s/d.)

Existem mais de 20 Centros de Excelência (COEs) totalmente credenciados pela NATO, relacionados com o terrorismo. O Centro de Excelência para a Defesa contra o Terrorismo (COE-DAT) foi estabelecido em 2006 em Ancara, na Turquia, e é visto como um catalisador para o diálogo internacional neste âmbito, porque promove a educação através de cursos¹⁰⁴, e visa uma melhor defesa contra o terrorismo. O COE-DAT abrange mais de 50 países e 40 organizações. Promove anualmente uma *Terrorism Experts Conference* que serve de plataforma de debate e reflexão para questões ligadas ao terrorismo. (COEDAT, s/d.; Garriaud-Maylam, 2014; NATO, s/d.)

O Counter-Intelligence Centre of Excellence (CI COE) foi estabelecido em 2015 ao abrigo do Protocolo de Paris (1952) e está localizado em Cracóvia, na Polónia. Em fevereiro de 2017, foi aprovada a sua ativação como órgão militar da NATO,

¹⁰⁴ Cursos esses, direcionados tanto para membros da NATO como para funcionários relevantes dos Estados-Membros. (NATO, s/d.)

concedendo-lhe assim o estatuto de organismo da NATO. O programa de trabalho deste Centro de Excelência inclui projetos e eventos relacionados com o desenvolvimento de conceitos, doutrinas e treinos, com o objetivo de contribuir para aumentar a consciencialização da NATO. Funciona como um centro de competências que permite um maior alcance em termos de interoperabilidade e integração das forças de *counter-intelligence* em apoio a objetivos estratégicos na luta contra o terrorismo. (CI COE, s/d.)

No que concerne aos pedidos nacionais de assistência (após desastres naturais e incidentes causados pela ação humana, incluindo atos terroristas envolvendo agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares), é o Centro de Coordenação Euro-Atlântico de Resposta a Desastres que coordena essas atividades. (NATO, s/d.)

Posto isto, grande parte desse trabalho é conduzido através do Programa de Defesa contra o Terrorismo, ou DAT POW, que visa proteger militares, civis e infraestruturas críticas da sociedade contra ataques de todas as naturezas. Foi desenvolvido pela Conferência dos Diretores Nacionais de Armamentos, em 2004. Focou-se, essencialmente, em soluções tecnológicas para minimizar os efeitos de ataques terroristas, mas o programa ampliou o seu alcance para apoiar o desenvolvimento abrangente de capacidades, através de exercícios de protótipos e demonstrações de interoperabilidade. (NATO, s/d.)

Os Centros de Excelência da NATO contribuem para muitos projetos, fornecendo conhecimentos em diversos temas, incluindo engenharia militar para remoção de rotas, eliminação de explosivos, familiarização cultural e análise de rede. A maioria dos programas centra-se em encontrar soluções a curto prazo que respondam às necessidades militares da Aliança (NATO, s/d.)

Foi criada a Força de Resposta da NATO para agilizar a estrutura de comando militar e lançar o compromisso das capacidades estabelecido na Cimeira de Praga para preparar melhor as suas forças militares, por forma a enfrentar novos desafios, incluindo o fenómeno do terrorismo. (NATO, s/d.)

A luta contra o terrorismo é uma das cinco prioridades do Programa Science, Peace and Security (SPS) da NATO. Esta iniciativa melhora a cooperação e o diálogo para uma melhor compreensão da ameaça terrorista. É um projeto flexível capaz de responder às prioridades em constante evolução. As atividades promovidas incluem cursos de treino¹⁰⁵ e projetos de pesquisa e desenvolvimento - que contribuem para a

¹⁰⁵ A NATO lançou em fevereiro de 2017 um programa de treino no Iraque, financiado pelo SPS, que ensinava as forças de segurança iraquianas a combater dispositivos explosivos improvisados. O objetivo é

identificação de métodos de proteção de infraestruturas críticas, fatores humanos na defesa contra o terrorismo, tecnologias para detetar dispositivos explosivos e atividades ilícitas, gestão de riscos, entre outros. (NATO, s/d.)

Outros programas incluem a Iniciativa Cooperativa de Espaço Aéreo, que amplia a partilha de informações de tráfego aéreo entre os países do Conselho da NATO-Rússia e o projeto tecnológico STANDEX.

O STANDEX é um programa de deteção de bombas desenvolvido pela NATO em conjunto com vários parceiros, dos quais estão incluídos: Inglaterra, França, Itália, Rússia, Turquia e os Estados Unidos. Foi avaliado no valor de 4,8 milhões de euros, tendo sido testado nas principais cidades europeias, para identificar e impedir ataques terroristas. São usados múltiplos sensores e tecnologia micro-ondas, para que o sistema detete explosivos, identificando anomalias na composição molecular dos objetos ou pessoas em grandes multidões. (Garriaud-Maylam, 2014)

Os relatórios da NATO baseiam-se nas contribuições dos serviços de inteligência dos Aliados, que podem ser civis e militares. A partir de 2017, a nova Divisão Conjunta de Inteligência e Segurança da NATO registou um aumento na partilha de informações entre os serviços dos parceiros e a Aliança, e produz relatórios analíticos estratégicos relacionados ao terrorismo, tendo ligações a outras ameaças globais. Para além disso, a Assembleia Parlamentar da NATO também fornece uma plataforma importante para o debate político sobre esta matéria. (Garriaud-Maylam, 2014; NATO, s/d.)

3.2 Objetivos e pressupostos da NATO

Uma das prioridades da NATO é a prevenção do uso e proliferação das armas de destruição maciça, visto serem reconhecidas como uma ameaça crítica para a Aliança. O Centro de Excelência NATO da Defesa Conjunta CBRN¹⁰⁶ foi concebido para responder e gerir as consequências do uso desses agentes, tanto dentro como fora da área de responsabilidade da NATO¹⁰⁷. (NATO, s/d.)

fortalecer a capacidade do país e providenciar a sua própria segurança. Foram lançados e demonstrados 160 conjuntos de equipamentos pela Aliança ao Ministério do Interior do Iraque em 26 de março de 2017. O equipamento é um importante contributo para os esforços do Iraque para combater o terrorismo e proteger civis. (NATO, s/d.)

¹⁰⁶ O termo CBRN refere-se às armas de destruição maciça e significa Chemical, Biological, Radiological e Nuclear, em inglês.

¹⁰⁷ A NATO considera áreas geoestratégicas como zonas geográficas de grande importância para a sua segurança e estabilidade. Dividem-se em Áreas de Responsabilidade e Áreas de Interesse. A área de

A abordagem atual da NATO assenta no Conceito Estratégico de 2010, adotado na Cimeira de Lisboa, que compromete a Aliança a aumentar a capacidade de detetar e defender ações de terrorismo a nível internacional, através de uma análise detalhada da ameaça, do desenvolvimento de capacidades militares apropriadas, bem como ações de cooperação, incluindo ajuda para treinar forças locais. São considerados todos os perigos que possam representar uma ameaça para a segurança das populações dos países aliados. (Garriaud-Maylam, 2014)

A Cimeira de 2012, que se realizou em Chicago, aprovou as Diretrizes da Política da NATO na luta contra o terrorismo e tem três áreas de foco: (i) a consciencialização, no sentido de uma maior partilha de *intelligence* e uma análise estratégica contínua; (ii) as capacidades, no que toca à prevenção, proteção e resposta às ameaças terroristas; (iii) e um compromisso de envolver países parceiros e outros atores internacionais. (Garriaud-Maylam, 2014)

A política de contraterrorismo da NATO reconhece a maioria das suas ferramentas como propriedade das autoridades civis e judiciais a nível nacional. Posto isto, procura implementar as suas próprias políticas, contribuindo para esforços nacionais e internacionais. A grande maioria das atividades não se centra em programas ou operações autónomas, mas no apoio dos seus aliados e parceiros. (Garriaud-Maylam, 2014)

A NATO trabalha para manter sua capacidade militar no que toca a operações de gestão de crises e assistência humanitária. As *lessons learned* nas operações, inclusive pelas Forças de Operações Especiais, são uma mais-valia. A interoperabilidade é essencial para que membros de futuras coligações trabalhem em conjunto. Tal como acontece na maioria das atividades anteriores, as melhores práticas procuram, portanto, ser incorporadas na instrução, no treino e nos exercícios. (NATO, s/d.)

A estratégia contraterrorista da NATO é essencialmente defensiva e reativa, com uma ação não ofensiva, apesar de estar preparada para realizar missões ofensivas, se necessário, o que a coloca num plano de apoio. (Garriaud-Maylam, 2014)

A Aliança coopera com parceiros e organizações internacionais, por forma a aproveitar todo o potencial de cada parte envolvida no esforço conjunto contra o terrorismo. A partilha de informações entre a NATO e as agências dos países parceiros

responsabilidade da NATO é a zona que coincide exactamente com o território dos 29 países membros, tal como se encontra definido no Artigo 6º do Tratado de Washington. (NATO, s/d.; Sacchetti, 1996)

é promovida através da Unidade de Ligação de Inteligência, que se situa em Bruxelas, e da célula das Operações do Comando Aliado, em Mons, na Bélgica. (NATO, s/d.)

“A Aliança esforça-se por garantir capacidades adequadas para prevenir, proteger e responder a ameaças terroristas. O desenvolvimento de capacidades e o trabalho em tecnologias inovadoras fazem parte da génese da NATO e os métodos que abordam ameaças assimétricas, incluindo o terrorismo e o uso de armas não convencionais, são de particular relevância.” (NATO, s/d.)

3.3 Medidas e contributos da NATO na luta contra o terrorismo

A primeira e única vez que a NATO invocou a cláusula de defesa coletiva (artigo 5º) foi em resposta aos atentados terroristas que ocorreram a 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington. (NATO, s/d.) É a partir dessa data que se dão mais alterações na abordagem da Aliança Atlântica ao terrorismo.

A operação marítima *Active Endeavour* foi lançada em 2001 no âmbito do artigo 5º da NATO em resposta ao 11/9 para impedir, detetar e, se necessário, confrontar a ameaça do terrorismo no Mar Mediterrâneo. Embora a operação tenha evoluído, nenhuma outra operação da NATO teve um mandato específico relacionado ao combate ao terrorismo. O programa foi encerrado em outubro de 2016 e foi sucedido pela *Sea Guardian*, uma operação flexível capaz de realizar uma ampla gama de tarefas de segurança marítima. (NATO, s/d.; Garriaud-Maylam, 2014)

Em novembro de 2002, na Cimeira de Praga, os líderes da NATO expressaram determinação em deter, defender e proteger a sua população, território e forças de segurança, de qualquer ataque armado do exterior, inclusive por terroristas. Este compromisso político inclui: (a) um conceito militar para a defesa contra o terrorismo; (b) o Plano de Ação da Parceria contra o Terrorismo (PAP-T); (c) iniciativas de defesa nuclear, biológica e química; (d) a proteção das populações civis, incluindo um Plano de Ação Civil de Planeamento de Emergência; (e) defesa antimísil; (f) defesa cibernética; (g) cooperação com outras organizações internacionais; (g) e melhoramento de *intelligence*. (NATO, s/d.)

Foram desenvolvidas muitas outras operações que se relevaram significativas para os esforços internacionais de combate ao terrorismo (ver Anexo C). Um exemplo foi a Força Internacional de Assistência à Segurança - a operação liderada pela NATO no Afeganistão, que chegou ao fim em 2014 – que ajudou o governo a expandir a sua autoridade e a reforçar a segurança para evitar que o país se voltasse a tornar num refúgio para o terrorismo internacional. (NATO, s/d.)

Cada programa foca-se no desenvolvimento e emprego de tecnologias de ponta para construir as capacidades dos Aliados e Parceiros por forma a prevenir, proteger e responder a ataques terroristas. (Garriaud-Maylam, 2014)

A proximidade com outras organizações internacionais, incluindo a ONU, a UE, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e o Fórum Global contra o Terrorismo, aprimoram o conhecimento dos Aliados numa escala macro, e ajudam a NATO a melhorar o contributo para uma abordagem global. (NATO, s/d.)

A cooperação NATO-UE neste domínio está formalizada no Plano de Ação de Parceria da NATO contra o Terrorismo (PAP-T), criado em 2002. O principal objetivo desta parceria é coordenar estratégias, construir medidas de cooperação e implementar programas. Além do PAP-T, a NATO também trabalha em conjunto com a EUROCONTROL (Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea) no desenvolvimento de procedimentos de transporte aéreo civil-militar¹⁰⁸. Mesmo assim, a cooperação entre a Aliança e a UE ainda é considerada pouco substancial. (Garriaud-Maylam, 2014)

A NATO mantém relações estreitas com a Unidade de Ação contra o Terrorismo do Departamento de Ameaças Transnacionais da OSCE e com o Colégio de Pessoal de Gestão de Fronteiras em Dushanbe (Tajiquistão), igualmente da OSCE, que trabalham para criar fronteiras abertas e seguras, através de treino especializado de altos funcionários das agências nacionais de segurança nas fronteiras. (NATO, s/d.)

A NATO trabalha em estreita colaboração com as agências das Nações Unidas que desempenham um papel de liderança na resposta a desastres internacionais. Os Centros de Excelência da NATO e as oportunidades de treino e formação são relevantes para as prioridades da ONU contra o terrorismo. (NATO, s/d.)

Desde outubro de 2016, as aeronaves avançadas do AWACS (*Airborne Warning and Control System*) da NATO apoiaram a imagem aérea geral da Coligação Internacional liderada pelos EUA, fornecendo vigilância e consciência situacional. O Conselho NATO-Rússia, criado em 2002 e posteriormente suspenso em 2014¹⁰⁹ entrou neste grupo. (NATO, s/d.)

¹⁰⁸ O uso de aeronaves civis como arma nos ataques terroristas do 11 de setembro levou a esforços para melhorar a segurança da aviação. Por forma a melhorar a coordenação civil-militar do controle do tráfego aéreo, a NATO colabora com a EUROCONTROL, com a Organização Internacional da Aviação Civil, a Administração Federal de Aviação dos EUA, as principais autoridades nacionais de aviação e com companhias aéreas e a Associação Internacional de Transporte Aéreo. (NATO, s/d.)

¹⁰⁹ Dado que a intervenção militar ilegal da Rússia na Ucrânia foi considerada uma violação da soberania e integridade territorial da Ucrânia, a NATO não reconheceu a tentativa ilegítima da Rússia de anexar a

3.4 Dificuldades e desafios

Cada vez mais se utilizam mecanismos para o diálogo e a cooperação no contexto da Aliança Atlântica, incluindo o fortalecimento da capacidade de defesa. Os parceiros interessados são encorajados a incluir uma seção sobre o terrorismo nos acordos de cooperação individuais com a NATO. Os Aliados colocam especial ênfase numa consciencialização compartilhada, para permitir que os parceiros identifiquem e protejam vulnerabilidades e se preparem para combater o terrorismo eficazmente. (NATO, s/d.)

As autoridades nacionais são as principais responsáveis por proteger a população e as infraestruturas das respectivas sociedades. A NATO apoia os Estados através do desenvolvimento de aconselhamento não vinculativo, que atuam como fóruns para trocar boas práticas e melhorar a preparação nacional. Recorre a uma extensa rede de especialistas civis, do governo e da indústria de segurança, para ajudar a responder aos pedidos de assistência. (NATO, s/d.)

O papel da NATO em matéria de contraterrorismo é principalmente complementar. No entanto, enquanto a política contraterrorista da NATO é mais limitada que as de organizações internacionais como a União Europeia, o apoio e a cooperação oferecidos aos Aliados e aos parceiros são inegavelmente valiosos. Além disso, os projetos tecnológicos liderados pela NATO têm um valor prático bastante tangível. (Garriaud-Maylam, 2014)

Os esforços da NATO neste contexto assentam no aumento da consciencialização sobre a ameaça, no desenvolvimento de capacidades para preparar e responder, e na promoção da cooperação com os países parceiros e outros atores internacionais. (NATO, s/d.)

Crimeia. Como resultado, os ministros decidiram suspender toda a cooperação prática (civil e militar) entre a NATO e a Rússia. (NATO, s/d.)

CAPÍTULO III

Respostas contraterroristas no contexto dos EUA e da UE

Analizados os quadros gerais da NATO e da ONU, procurar-se-á perceber, no terceiro capítulo, como é que as políticas públicas em matéria de contraterrorismo são aplicadas nos EUA e na UE.

Os EUA são um Estado federal, promotor de políticas públicas aplicáveis a todo o território nacional de acordo com as particularidades do sistema político norte-americano. Será analisado um espaço temporal compreendido de 11 de setembro de 2001 a dezembro de 2016, ou seja, desde os atentados terroristas em Nova Iorque e Washington até ao fim da administração Obama. Trata-se aqui da análise das competências próprias federais e não da aplicação das competências delegadas pelos Estados federados.

A UE, enquanto organização regional com competências supranacionais, vincula as políticas públicas dos Estados-Membros em áreas políticas de soberania delegada e tem mecanismos próprios que trabalham nesta dimensão. Porém, a segurança dos cidadãos está sob a jurisdição dos Estados nacionais. Nesta dissertação é seguida uma abordagem institucional no âmbito de Justiça e Assuntos Internos (JAI) em matéria de contraterrorismo. A linha temporal aqui explorada vai desde 11 de setembro de 2001 até setembro de 2016, sendo o limite temporal definido pela criação do Comissário de segurança e à aplicação de *packages* relevantes relativos ao terrorismo, no quadro da Agenda Europeia de Segurança.

III. 1. EUA: Combate ao terrorismo ao nível nacional

1.1 Caráter das políticas públicas dos EUA

A jurisdição nos EUA está separada entre o nível federal e estadual. O sistema jurídico dos Estados federados é dividido de acordo com a Constituição e as leis de cada Estado. O Congresso é responsável pela repartição de poderes, em que o governo federal tem competências próprias sobre determinadas matérias, e nos restantes assuntos os Estados podem legislar como entenderem. (U.S. Department of State, 2016)

Assim sendo, cada Estado tem a autoridade e responsabilidade de determinar o que constitui uma ofensa, de acordo com os respectivos códigos penais ou criminais¹¹⁰. Neste âmbito, o terrorismo foi definido como um crime. No entanto, a nível federal, tal como consta no Código dos EUA, privilegia-se uma definição mais específica.¹¹¹ (Público, 2017; U.S. Department of State, 2016)

Constitucionalmente, o governo federal é responsável pelos elementos da política diplomática, militar e de *intelligence* e pelos departamentos de segurança e defesa, que identificam e combatem entidades terroristas e patrocinadores estatais. É responsável pelo desenvolvimento de uma visão estratégica que identifica e divulga as ameaças existentes e em evolução, as fraquezas conhecidas e possíveis alvos terroristas. (Turzanski, 2007)

Existem documentos¹¹² que atribuem a autoridade legal e questões práticas incluídas nas responsabilidades de segurança nacional do governo federal. Para além disso promulgam a estrutura geral pela qual todos os níveis de governo devem interagir para responder, identificar, impedir ou eliminar um ataque terrorista. (Turzanski, 2007)

1.2 Estrutura Institucional do contraterrorismo nos EUA

O Congresso dos EUA é o ramo legislativo do governo federal que produz as leis. É constituído por dois órgãos legislativos, sendo eles o Senado e a Câmara dos Representantes. (U.S. Government, s/ d.)

A equipa de contraterrorismo dos EUA trabalha com vários elementos do governo, para garantir que os esforços são eficazes e integrados. São eles: (a) a Casa Branca, onde se inclui o Departamento da Segurança Interna (responsável pelos serviços secretos) e o de Defesa Nacional (responsável pelo departamento da Justiça que trata do reforço da lei); (b) o Departamento do Estado, que abrange o Secretário de Estado; (c) o Departamento de Segurança Diplomática, que engloba medidas de antiterrorismo; (d) o Departamento Internacional de Narcóticos e Assuntos de Execução da Lei e o Departamento de Segurança Internacional e Não Proliferação; (e) os serviços secretos

¹¹⁰ Cada Estado outorga e altera a sua própria Constituição, detém um governador eleito, um Executivo, uma assembleia legislativa e uma organização judiciária própria à semelhança da organização política federal, no entanto atuam de acordo com a Constituição e as leis federais. (U.S. Department of State, 2016)

¹¹¹ O terrorismo é o uso da violência de forma premeditada e politicamente motivada, perpetrada contra alvos “não combatentes” por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente com a intenção de influenciar um público.

¹¹² *O Homeland Security Act de 2002, a Homeland Security Presidential Directive 5, a National Security Strategy e o National Response Plan.* (Turzanski, 2007)

dos EUA; (f) a CIA, ou *Central Intelligence Agency*; (g) o Centro Nacional de Contraterrorismo, (h) entre outros. (U.S. Department of State, s/ d.A)

O Departamento de Contraterrorismo desempenha um papel de liderança nos esforços internacionais do governo dos EUA para promover a cooperação contra o terrorismo, fortalecer parcerias e construir capacidade civil para abordar todo o espectro de ameaças terroristas - as ameaças atuais e as que podem surgir futuramente. (Sales, 2017)

O Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC) lidera e integra o esforço nacional de contraterrorismo ao conjugar informações internas e externas, fornecendo análises de terrorismo, partilhando informações com parceiros em toda a rede de contraterrorismo e orientando ações de todo o governo para garantir que os objetivos nacionais são cumpridos. O grupo de trabalho do NCTC representa cerca de 20 departamentos e agências diferentes. (NCTC, s/d.; The White House, 2004)

1.3 Objetivos da estratégia contraterrorista dos EUA

O objetivo fundamental do governo no combate ao terrorismo é minimizar as ameaças terroristas a um nível, que possam ser tratadas pelas autoridades civis. Assim sendo, são feitos esforços para fortalecer a capacidade das agências de aplicação da lei e de outros parceiros civis - dos Ministérios da Justiça e do Interior, aos agentes de segurança da fronteira e da aviação, aos departamentos de polícia, de forma a garantir abordagens eficazes e completas do governo. (Sales, 2017)

O governo também tem como prioridade prevenir e combater o recrutamento bem como a “inspiração” de uma nova geração de terroristas, expandindo as parcerias com atores privados que podem ajudar a combater o recrutamento. (Sales, 2017)

Uma das principais medidas de reforço da resposta interna ao terrorismo foi a criação de um Departamento de Segurança Interna que tem três missões: (i) prevenir ataques terroristas dentro do seu território; (ii) reduzir a vulnerabilidade norte-americana ao terrorismo; (iii) minimizar os danos de potenciais ataques e desastres naturais. Essas missões são respeitadas e cumpridas através da segurança de fronteiras, dos sistemas de transporte e das infraestruturas da sociedade; analisando a *intelligence* a partir de múltiplas fontes; comunicação com o público sobre as ameaças; abordando os interesses da comunidade em matéria de treino e equipamento; e gerindo atividades locais, estatais e federais em consonância. Segundo a narrativa governamental dos EUA, o essencial é preservar as liberdades protegendo os EUA, assegurando a pátria. (Kinney, 2009)

1.4 O contraterrorismo nos EUA - pré 9/11

Nos finais do século XIX e início do século XX, os atos terroristas eram maioritariamente praticados por anarquistas, limitando-se a uma série de bombardeamentos e assassinatos. Desses atos, destaca-se o bombardeamento em *Wall Street*, em 1920. O terrorismo anárquico¹¹³ era uma forma de propaganda que, através da violência, visava mobilizar as massas para a revolta. Todavia, pouco impacto teve para lá das fronteiras nacionais, confiando-se o terrorismo a uma ameaça local. Só depois dos anos 1990 é que se começou a perceber o terrorismo como algo mais sério. (Martins, 2010; Rees e Aldrich, 2005)

Após o atentado de 1993 ao *World Trade Centre*, e o atentado de 1995 em Oklahoma City, foi assinado, em 1996, o ato de Antiterrorismo e Pena de Morte Efetiva (*Public Law 104-132*) pelo presidente Bill Clinton, que pretendia reforçar os esforços em matéria de “infrações terroristas”. (U.S. Congress, 1996)

A Constituição confere ao Congresso o poder de sancionar crimes contra as leis nacionais e cumprir as obrigações do tratado dos Estados Unidos e, portanto, o Congresso pode, por lei, impor punições a indivíduos e organizações estrangeiras envolvidas em atividades terroristas:

“International terrorism affects the interstate and foreign commerce of the United States by harming international trade and market stability, and limiting international travel by United States citizens as well as foreign visitors to the United States.” (U.S. Congress, 1996: 1247)

1.5 EUA: Políticas Públicas contraterroristas

A luta contra o terrorismo dominou a agenda de segurança nacional das duas últimas administrações dos EUA e permanecerá entre os principais desafios da nova administração. Tendo em conta que as estratégias de Estado variam consideravelmente ao longo do tempo e em relação a diferentes desafios, analisam-se agora as principais estratégias e políticas públicas desenvolvidas durante as administrações de George W. Bush e de Barack Obama, respetivamente, para se compreender a evolução da política contraterrorista americana. (BPC, 2017)

¹¹³ O terrorismo anárquico segue a ideologia anarquista, no sentido em que rejeita a autoridade política e defende a substituição do Estado por uma organização federalmente estruturada de sociedade. Muitos anarquistas reformistas são contra a violência, outros no final do século XIX, faziam uso da violência para atacar representantes do Estado e da burguesia, contribuindo para o surgimento do moderno terrorismo não-estatal. (Schmid, 2011c)

1.5.1 A Administração Bush (2001 - 2009)

Os Estados Unidos tinham uma percepção de segurança sólida, não havendo uma ameaça interna significativa, nem existindo sentimentos de vulnerabilidade. Seguiam uma abordagem multilateral, empenhando-se nos assuntos internacionais, cuja missão assentava na difusão dos valores democráticos e no respeito pelos direitos humanos. Guiavam-se por uma estratégia conservadora, de manutenção de *status-quo* do pós-1945. (Rees e Aldrich, 2005)

Os ataques do 11 de setembro de 2001 às Torres Gémeas do *World Trade Centre* em Nova Iorque e ao Pentágono em Washington D.C., orquestrados pela al-Queda, alteram toda a estratégia nacional até então empreendida. Para além das perdas humanas, estes ataques também causaram danos económicos, parando o funcionamento de indústrias como a aviação e o turismo, e introduzindo uma sensação de vulnerabilidade física. (BPC, 2017)

A partir desta altura, surgiram algumas alterações legais importantes que marcaram a política contraterrorista dos EUA. Foram apontadas áreas de ação urgente, sobre as quais se desenvolveram diferentes respostas:

Condenar os perpetradores dos ataques - alguns dias depois dos atentados, o Congresso dos EUA autorizou o Uso da Força Militar (*Public Law 107-40*) para deter indivíduos sob custódia que planearam, autorizaram, cometeram ou apoiaram os ataques terroristas¹¹⁴. A 17 de setembro de 2001, o presidente assinou um memorando concedendo amplos poderes à CIA para globalizar a luta contra a al-Qaeda. Em novembro do mesmo ano, foram elaborados vários requerimentos como a ordem militar de “Detenção, tratamento e julgamento de certos não-cidadãos na guerra contra o terrorismo”¹¹⁵. Atualmente, esta diretiva ainda é a base para grande parte da atividade contraterrorista militar dos EUA. (BPC, 2017)

Fortalecer a segurança interna e melhorar as ferramentas dos serviços secretos e de *intelligence* do país - o *Homeland Security Act* de 2002 estabeleceu novos objetivos para o Departamento de Segurança Interna. Foi ainda ratificada a lei do USA Patriot Act - *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (Public Law 107-56)* - de outubro de 2001, que

¹¹⁴ Esta diretiva refere-se aos ‘*covert people*’, ou seja: membros da al-Qaeda ou de uma força associada ao grupo; indivíduos que participaram no planeamento ou execução de um ataque, ou tentativa de ataque contra os Estados Unidos ou os seus aliados. Também se estende a indivíduos que de alguma forma apoiaram as forças Taliban ou forças associadas envolvidas em hostilidades contra os Estados Unidos ou os seus aliados. (The White House, 2012)

¹¹⁵ Ver: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6054>.

atribuiu mais competências ao governo para investigar, controlar ou punir indivíduos suspeitos de terrorismo através do reforço dos sistemas de vigilância¹¹⁶ e da melhoria das ferramentas de investigação. (U.S. Congress, 2001)

Rever as políticas de imigração - em outubro de 2001 foi elaborada uma diretiva presidencial pela Segurança Interna intitulada “*Combating Terrorism Through Immigration Policies*” que refletiu sobre o possível aproveitamento do território para cometer atos terroristas, para criar fundos para atividades terroristas ilegais ou para apoio a operações terroristas. O objetivo da diretiva era aumentar os esforços para identificar, localizar, deter, processar ou deportar estrangeiros associados, suspeitos de estar envolvidos ou apoiar atividades terroristas nos Estados Unidos. (Department of Homeland Security, 2001)

Combater o financiamento do terrorismo¹¹⁷ - no terceiro capítulo do USA Patriot Act, foi ratificado o ato “*International Money Laundering Abatement and Financial Anti-Terrorism*”, que aplica medidas para travar o financiamento do terrorismo, das quais se destacam: (a) o combate ao branqueamento de capitais internacional, e medidas de proteção monetárias¹¹⁸ relacionadas e (b) a luta contra outros crimes financeiros¹¹⁹. (U.S. Congress, 2001)

A **Declaração de “um estado de emergência** extraordinário em nome da defesa nacional” sob a emissão de um mandato militar, a 13 de novembro do mesmo ano. Esse mandato permitia que o Ministério da Defesa detivesse os indivíduos suspeitos (nos EUA e no estrangeiro) e os julgasse num tribunal militar sob decisões a voto maioritário. (Guelke, 2006)

Em novembro de 2001, o Presidente George W. Bush emitiu a ordem executiva 13234 - *Presidential Task Force on Citizen Preparedness in the War on Terrorism* - que identifica, analisa e recomenda meios apropriados para proteger os cidadãos americanos através da re-educação e do voluntariado. (The White House, 2001a)

¹¹⁶ Por todo o país, foram criadas medidas para proteger infraestruturas, como a criação de barreiras físicas à volta de prédios federais. (BPC, 2017)

¹¹⁷ A luta contra o financiamento do terrorismo assumiu essencialmente três formas: (1) a aplicação da lei mediante agências lideradas pelo FBI, que identificaram, processaram e apreenderam os ativos de financiadores terroristas; (2) a regulamentação financeira e o uso de sanções financeiras; (3) e a cooperação internacional, em que expandiram a partilha de informações transfronteiriça sobre transações financeiras. (BPC, 2017)

¹¹⁸ Como por exemplo o bloqueio de propriedade e proibição de transações a indivíduos que tenham cometido atos terroristas e medidas para melhorar a eficácia das instituições financeiras. (U.S. Congress, 2001)

¹¹⁹ Aqui trata-se de atividades criminais incluindo o tráfico de drogas ou a corrupção política, que contribuem para o terrorismo. (U.S. Congress, 2001)

Em junho 2002, foi implementada a lei de “Resposta e Preparação para a Segurança Pública e o Bioterrorismo”, (*Public Law 107-188*) para melhorar a capacidade dos Estados Unidos de prevenir, preparar e responder ao bioterrorismo e outras emergências de saúde pública¹²⁰. Na mesma altura foi implementada a convenção de bombardeamentos terroristas (*Public Law 107-197*) referente aos bombardeamentos em locais públicos, instalações governamentais, sistemas de transporte público e infraestruturas. No geral, são aplicadas jurisdições diferentes dependendo do local onde a ameaça ocorra (dentro ou fora do país). (U.S. Congress, 2002)

Conhecido nos discursos políticos como “*Global War on Terror*”, o termo “guerra contra o terrorismo”, refere-se ao esforço dos EUA e dos seus aliados para combater as forças responsáveis pelo terrorismo global, marcando o início da doutrina Bush.

Nesta fase, a intervenção militar para derrubar os regimes de alegado apoio ao terrorismo tornou-se um importante pilar da política contrterrorista da administração W. Bush. Em consequência da guerra do Afeganistão, foi criado um campo de detenção na Estação Naval dos EUA na Baía de Guantánamo, em Cuba, para terroristas capturados. (BPC, 2017)

A estratégia também conhecida como *war on terror*, delineada pós-11 de setembro visava conter uma ameaça tridimensional: 1) os atores não estatais, especialmente os grupos terroristas transnacionais; 2) o acesso a armas de destruição maciça¹²¹ e 3) Estados pária, ou fora da lei, que não cumprem as regras da ordem internacional tentando contorná-las. Concretamente consistiu numa ação militar de preempção (*pre-emptive war*)¹²² contra os ditos *rogue states*¹²³ como o Iraque, o Irão ou a Coreia do Norte, que eram acusados de desenvolver ADM e apoiar organizações terroristas. (Mendes, 2014)

¹²⁰ Disponível em <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ188/html/PLAW-107publ188.htm>.

¹²¹ As ADM são uma das componentes que integram a Estratégia Nacional de Segurança dos EUA. Objetivamente pretende-se preparar as forças de segurança e as agências nacionais de aplicação da lei para reagir contra qualquer ataque de ADM. (U.S. Government, 2002)

¹²² A guerra preventiva consiste numa ação militar delineada para impedir ou prevenir uma possível agressão. Pelas palavras de Heywood (2011, 225): “*It is a form of self defence in anticipation (....). The attraction of a pre-emptive attack is that military action can take place before a potential aggressor gets too strong (for example, before they acquire WMD), meaning that the overall cost of military conflict is reduced.*”

¹²³ Um *rogue state* define-se segundo Heywood (2011: 224) como um Estado “*whose foreign policy poses a threat to neighbouring or other states, through its aggressive intent, build-up of weapons (particularly WMD) or association with terrorism.*” O termo é, foi utilizado no pós-Guerra Fria para descrever a potencial ameaça de Estados como o Afeganistão, Iraque, Irão, Líbia ou Coreia do Norte à segurança regional e global.

Influenciada pelas ideias neoconservadoras, a *war on terror* ficou consagrada na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, reiterando uma estratégia revisionista de cariz internacional, fundada com base na estratégia de *homeland security* – que visa (a) a defesa contra o terrorismo tanto a nível nacional como internacional, (b) o princípio da guerra preemptiva (c) e o conceito de unipolaridade e de *regime change* (promoção da democracia).

Segundo Guelke (2006), com a implementação desta estratégia, a política dos EUA mudou de carácter, de uma atitude tradicional de dissuasão e contenção, para uma ação mais ativa e agressiva, seguindo a partir daí uma abordagem militar unilateral.

Houve uma necessidade crescente de reforçar as instituições de segurança para enfrentar o desafio do terrorismo transnacional. Muitas dessas mudanças foram estimuladas pelo relatório da Comissão Nacional Independente sobre Ataques Terroristas aos Estados Unidos (julho de 2004), conhecida como Comissão do 9/11, que visava essencialmente uma maior partilha de informações em matéria de contraterrorismo. Nesse documento, a Comissão 9/11 ofereceu inúmeras recomendações para melhorar o combate ao terrorismo. (BPC, 2017)

Anteriormente, os departamentos e agências federais (principalmente a CIA e o FBI) forneciam avaliações individuais da ameaça terrorista à presidência, o que forçava a Casa Branca a sintetizar os relatórios, o que se traduzia num processo moroso e pouco produtivo. O Centro de Integração de Ameaças Terroristas surgiu em maio de 2003 para integrar as capacidades e missões de todo o governo, para que todas as informações e dados sobre contraterrorismo fossem analisados num só local. (NCTC, s/d.)

Em agosto de 2004, e por recomendação da Comissão 9/11, este órgão foi incorporado no NCTC, pela Ordem Executiva 13354, que se tornou a base para codificar as autoridades¹²⁴ do NCTC na Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção do Terrorismo (IRTPA¹²⁵), do mesmo ano. Por meio da Ordem Executiva 13354 e, posteriormente, da IRTPA, o NCTC assumiu as responsabilidades não apenas de integrar, analisar e coordenar a partilha de informações, como ficou encarregue do

¹²⁴ O Centro Nacional de Contraterrorismo trabalha em estreita colaboração com agências governamentais dos EUA - incluindo a comunidade de segurança e inteligência para determinar a natureza da ameaça, priorizar a alocação de recursos e para elaborar uma resposta estratégica. Pontualmente trabalha em parceria com outras entidades como os Departamentos de Energia, Tesouro, Agricultura, Transporte, Saúde e Serviços Humanos, entre outros. (Sales, 2017; The White House, 2004)

¹²⁵ A *Public Law* 108-458 (2004) procedeu à transferência do Centro de Integração de Ameaças Terroristas (TTIC) para o Centro Nacional de Contraterrorismo na secção 1092, incluindo todas as suas funções e atividades. Na secção 1031 foi estabelecido um Conselho da Comunidade de *Intelligence* para unificar os esforços das agências e organismos numa resposta conjunta coordenada. (U.S. Government, 2004)

planeamento operacional estratégico em apoio direto ao Presidente. (BPC, 2017; NCTC, s/d.)

Em 2005, a missão do NCTC foi ampliada e foi estabelecido o Gestor Nacional de Inteligência para Contraterrorismo. A tentativa de um atentado contra um avião de passageiros dos EUA, em 2009, levou ao acréscimo das funções do NCTC, priorizando e perseguindo de forma total as ameaças do terrorismo. Para além disso, procura construir capacidades legais e judiciais para evitar ataques, impedir a movimentação de terroristas e prender, investigar, processar terroristas de acordo com as regras do Estado de Direito. Para reforçar estes esforços, procura promover a liderança de outros países para capacitar os países terceiros nas suas regiões¹²⁶. (NCTC, s/d.; U.S. Department of State, s/d.B)

De um modo geral, a missão do Centro é desenvolver e coordenar a implementação de uma estratégia nacional abrangente para proteger os Estados Unidos de ameaças ou ataques terroristas, tendo promulgado vários instrumentos ao longo dos anos. Particularmente pretende-se combater as ameaças terroristas em evolução e impedir a disseminação do extremismo violento. Há que coordenar os esforços do poder executivo para detetar, preparar, prevenir, proteger, responder e recuperar¹²⁷ de ataques terroristas nos Estados Unidos. Atualmente o Centro conta com mais de mil funcionários. (The White House, 2004; U.S. Department of State, s/d.B)

Independentemente do enquadramento teórico, a resposta da administração de George W. Bush aos ataques terroristas foi clara, apostando no desenvolvimento de operações militares robustas, como foi exemplo a operação *Iraqi Freedom*, desenvolvida em 2003 no Iraque. Esta foi, segundo inúmeros decisores políticos e académicos, a operação militar mais controversa e um dos erros históricos dos EUA. No entanto, esta tensão reverteu-se em 2006 com o agravamento da guerra no Iraque e com a aprovação de uma nova estratégia que privilegia a ação multilateral, notando-se uma distensão entre países. (The White House, 2006).

¹²⁶ Mediante parcerias e iniciativas envolvendo atores governamentais e não-governamentais para combater as fontes de mensagens extremistas violentas, narrativas e recrutamento. (NCTC, s/d.; U.S. Department of State, s/d.B)

¹²⁷ Estas duas últimas linhas de ação (responder e recuperar) implicam medidas pós-ameaça e/ou ataque como por exemplo a coordenação de esforços para assegurar a rápida restauração de sistemas de transporte, produção de energia, sistemas de transmissão e distribuição; telecomunicações; outras utilidades; e outras instalações críticas. (The White House, 2001)

1.5.2 A Administração Obama (2008 - 2016)

Durante a campanha eleitoral de Barack Obama em 2008, foram feitas várias sugestões e promessas que divergiam das medidas levadas a cabo pelo governo de Bush. Uma delas foi a proibição de técnicas avançadas de interrogatório sobre prisioneiros terroristas por parte da CIA, o que resultaria no fecho da prisão de Guantánamo. Outra foi o fim da guerra no Iraque. (BPC, 2017)

A administração de Barack Obama veio transformar o quadro estratégico securitário dos EUA. Pelas palavras do professor e académico Carlos Gaspar, a política externa de Obama veio “desfazer tudo o que antecessor fez” (Trindade *apud* Gaspar, 2011, p. 23). Apesar da rutura com a política de Bush, o uso do poder militar desempenha uma das ações centrais da política externa de Obama.

Esta administração seguiu uma estratégia de *offshore balancing* que, sendo pautada por uma visão realista de equilíbrio de poder, implica conjugar a relativa superioridade dos EUA, com a emergência de um mundo multipolar. Para tal, o envolvimento militar nos assuntos internacionais deve ser exercido de forma contida¹²⁸, partilhando algumas das responsabilidades com outros Estados. (The White House, 2015)

Para combater as ameaças emergentes, a estratégia de contraterrorismo da administração Obama teve de ser adaptada. Essa mudança de estratégia foi centrada na redução de operações militares em larga escala, aumentando a presença de Forças Especiais em operações de pequena escala e melhorando a recolha e partilha de informações com aliados na região, como foi o caso do Afeganistão¹²⁹. (BPC, 2017)

A introdução do Ato de Expatriação Terrorista em 2010, altera a Lei de Imigração e Nacionalidade para incluir atos voluntários pelos quais um cidadão dos EUA pode ser punido¹³⁰. A legislação proposta que permitia ao governo revogar a cidadania americana de pessoas suspeitas de se aliarem a terroristas, desencadeou um

¹²⁸ O governo de Obama hesitou em envolver-se militarmente noutro país do Médio Oriente depois do fracasso da operação *Iraqi Freedom*, privilegiando uma política de *leading from behind*, tendo fornecido apoio limitado aos rebeldes que lutaram contra o regime de Assad. (BPC, 2017)

¹²⁹ Obama aumentou significativamente as tropas no Afeganistão de 30, 000 para mais de 100, 000 em 2011, para fortalecer a capacidade afgã e permitir uma transição responsável de forças americanas para fora do Afeganistão. Em 2016 mais de 8400 tropas continuariam no terreno. (BPC, 2017)

¹³⁰ Inclui indivíduos que (1) forneceram apoio material ou recursos a uma organização terrorista estrangeira conforme designado pelo Secretário de Estado; (2) se envolveram, ou apoiaram propositadamente hostilidades contra os Estados Unidos; ou (3) se envolveram ou apoiaram propositalmente atividades contra qualquer país ou força armada que esteja diretamente envolvida com os EUA ou que forneça apoio operacional direto aos Estados Unidos. (Savage e Hulsemay, 2010)

debate político entre as principais linhas partidárias sobre questões de liberdades civis. (Savage e Hulsemay, 2010)

A Estratégia de Segurança Nacional de 2010 evidenciou a intervenção militar, a questão das armas nucleares e o contraterrorismo. No que respeita ao último ponto, a administração Obama desenvolveu um programa incisivo, recorrendo ao uso de *drones* (veículos aéreos não tripulados). O governo lançou novos procedimentos para proteger a população civil, exigindo indenizações às vítimas e fornecendo relatórios anuais com o número de ataques e as consequentes baixas civis. Ao diminuir o número de mortes e aumentando a transparência em torno dos danos causados, os Estados Unidos pretendiam estabelecer novas normas internacionais em torno do uso de drones, e acabar com a propaganda por parte de terroristas. No final do segundo mandato de Obama, o governo conduziu mais de 500 ataques com drones, dez vezes mais do que Bush. (BPC, 2017; The White House, 2010)

A Estratégia de Segurança Nacional de 2011, integrada na Estratégia de 2010, identifica diversas áreas de atuação, reafirmando a necessidade de investir na segurança interna, assim como na segurança da região da Ásia (Central e Sul), no Leste de África, no Iraque, Europa ou ainda no Magrebe e Sahel. Neste documento há um objetivo evidente em destruir a al-Qaeda, sublinhado a necessidade de luta e contenção num quadro de alianças estáveis. (The White House, 2011). Sobre este objetivo, Giorgio (2014) ressalta que, contrastando com Bush, Obama desenvolveu uma estratégia mais estreita, decidindo colocar ênfase não em “terroristas” mas antes num ator específico, a al-Qaeda, e em todas as organizações terroristas relacionadas.

A administração Obama articulou a visão que se tornaria conhecida como Combate ao Extremismo Violento (CVE), em 2011, numa estratégia e plano de implementação para Fortalecer os Parceiros Locais para Prevenir o Extremismo Violento. Estabeleceu objetivos reforçando três áreas de atividade: (1) aumentar o envolvimento e o apoio às comunidades locais que podem ser alvo de extremistas violentos; (2) construção de conhecimento do governo e da aplicação da lei para prevenir o extremismo violento; (3) e combater a propaganda extremista violenta, ao mesmo tempo que se promovem os ideais nacionais. A estratégia não especificava o terrorismo islamita, referindo-se a “*individuals who support or commit ideologically motivated violence to further political goals*”. (BPC, 2017)

Em 2015, a Casa Branca adicionou novas diretivas à CVE. Numa reunião que juntou líderes de mais de 60 países, as autoridades dos EUA discutiram com os seus

parceiros sobre a possibilidade de desenvolver abordagens orientadas para a comunidade, para combater as ideologias extremistas conducentes à radicalização, ao recrutamento ou que incitem à violência (BPC, 2017)

Na última década, o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e da Síria (também conhecido como ISIS ou *daesh* em árabe) minou drasticamente a estabilidade no Iraque, na Síria e no Médio Oriente, representando uma ameaça à paz e segurança internacionais. (U.S. Department of State, s/d.C)

Em agosto de 2014, o ISIS assassinou brutalmente dois jornalistas americanos capturados (James Foley e Steven Sotloff) e, em resposta aos ataques, os EUA anunciaram, a 10 de setembro, a criação de uma coligação internacional ampla para derrotar o grupo, a já referida anteriormente Coligação Global. Os EUA reuniram-se com membros da NATO e definiram cinco linhas estratégicas para reforçar a luta no combate ao ISIS: (i) fornecer apoio militar aos parceiros; (ii) limitar e impedir o fluxo de combatentes estrangeiros; (iii) combater o financiamento de atividades terroristas; (iv) abordar e apoiar crises humanitárias na região; (v) expondo a verdadeira natureza destas atividades e dos FTF. (U.S. Department of State, s/d.C)

Os parceiros da Coligação, entre os quais a Liga Árabe, a União Europeia, a INTERPOL e a NATO¹³¹, comprometeram-se a combater o ISIS, opondo-se à sua narrativa e ideologia. A amplitude e a diversidade de parceiros que fazem parte da Coligação demonstram a natureza global desse esforço. (Global Coalition, 2018; U.S. Department of State, s/d.C)

Entre 2016 e 2017, a Coligação intensificou esses esforços e fez progressos significativos na campanha anti-ISIS através de uma combinação de atividades e missões que decorreram nos principais países em conflito - o ISIS perdeu 98% do território que controlava na região. O Presidente Obama autorizou ataques aéreos para eliminar várias células do ISIS e a campanha foi expandida¹³², incluindo forças de operações especiais e outros funcionários americanos que trabalharam em parceria com aliados locais, para aumentar a eficácia operacional das forças armadas iraquianas, das milícias curdas Peshmerga e de outros grupos. (BPC, 2017; Global Coalition, 2018; U.S. Department of State, s/d.C)

¹³¹ Ver a lista de todos os parceiros da Coligação em: <http://theglobalcoalition.org/en/partners/>.

¹³² Principalmente através do aconselhamento e auxílio ao governo iraquiano para planejar e executar operações terrestres contra o ISIS, treinando e equipando forças de segurança iraquianas, e através do treino de forças de oposição adequadamente controladas na Síria. (Global Coalition, 2018)

Em 2011, a presidência de Obama estabeleceu o Centro de Comunicações Estratégicas de Contraterrorismo (CSCC), no seio do Departamento de Estado, com o objetivo de usar ferramentas de comunicação contra extremistas violentos e organizações terroristas, especialmente a al-Qaeda e seus afiliados, por forma a reduzir a radicalização e a violência extremista, que ameaçam os interesses e a segurança nacional dos Estados Unidos. O CSCC desenvolveu campanhas em plataformas dos *media* para ter um maior alcance. (U.S. Department of State, 2016)

Em 2016, o CSCC foi nomeado como o Centro de Engajamento Global tendo ajustado os seus objetivos, enfatizando cada vez mais o estabelecimento de parcerias com governos estrangeiros para ajudar na disseminação de mensagens mais localizadas¹³³. (U.S. Department of State, 2016)

O desenvolvimento dos *media* e outras tecnologias de comunicação, também criou novas oportunidades e desafios para a aplicação da lei. Dispositivos móveis e outras tecnologias digitais geram e controlam um enorme volume de dados, que pode ser usado para identificar potenciais terroristas e mapear redes. Ao mesmo tempo, a Internet provou ser uma ferramenta eficaz de recrutamento e radicalização para grupos terroristas. (BPC, 2017)

Em comparação com a administração Bush, a abordagem estratégica de Obama simbolizou uma significativa mudança ao reunir esforços para desassociar¹³⁴ a guerra contra o terrorismo do mundo islâmico, associação que no passado terá levado à formação de estereótipos no seio da opinião pública. (BPC, 2017)

Essa tensão, entre os EUA e o Médio Oriente, na narrativa de Obama foi criada (a) pela Guerra do Iraque, (b) pela falta de paz entre israelitas e palestinos e (c) pela procura de armas nucleares. Para esse fim, a Estratégia Nacional para o Contraterrorismo apresentada pelo governo Obama descreveu a doutrina da al-Qaeda como uma “legitimação fabricada da violência” e não verdadeiramente islâmica, evitando qualquer discussão sobre o Islão a partir da segurança nacional e do discurso do contraterrorismo. (BPC, 2017)

Segundo Pietro Di Giorgio (2014), a mudança na política externa consistiu na alocação de contingentes nas duas guerras de Bush. Esta política foi posteriormente redesenhada com a retirada definitiva de forças do Iraque em 2011. Apesar da viragem

¹³³ Em 2015, Rashad Hussein, diplomata da Casa Branca responsável pelas comunicações estratégicas de contraterrorismo, concentrou-se em ajudar outras nações a estabelecer operações de contra-mensagens e procurou formas novas e inovadoras de combater as ideologias radicais. (U.S. Department of State, 2016)

¹³⁴ “*We cannot turn against one another, by letting this fight be defined as a war between America and Islam.* (Obama apud Nakamura, 2015)

na política externa com a retórica moderada e retirada de forças não há, todavia, quaisquer sinais de diminuir o esforço alcançado na *homeland security infrastructure*, predominando um discurso excepcionalista de defesa dos valores dos EUA, em prol de uma estratégia eficaz contra o terrorismo. (BPC, 2017)

III. 2. UE: Combate ao terrorismo ao nível supranacional

2.1 Caráter das políticas públicas da UE: de uma esfera intergovernamental para uma eminentemente comunitária

A União Europeia vincula as políticas públicas dos Estados-Membros, em matérias de competência delegada, e tem mecanismos próprios que trabalham nesta dimensão. Segue-se uma breve análise do carácter das políticas públicas e das transformações que sofreu ao longo dos anos.

A construção de uma “entidade regional” supranacional como a UE constitui-se como um desafio, na medida em que a segurança dos cidadãos permanece essencialmente sob a jurisdição nacional de cada Estado, sendo que em algumas áreas é efetivamente desenvolvida uma cooperação interestadual, como são os casos da defesa dos interesses financeiros da União, a cooperação em matéria de terrorismo ou a proibição da imigração ilegal, e as contravenções que de alguma forma influenciam a segurança dos cidadãos europeus. (Brunet, 2007)

O estabelecimento do acordo de Schengen¹³⁵, em 1985, desvaneceu as fronteiras internas dos Estados para uma fronteira comum, e ampliou a cooperação policial, judicial e fronteiriça dentro do Espaço Europeu. (Bures, 2007; Coolsaet, 2010)

Com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht), em novembro de 1993, a cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos passou a fazer parte do quadro institucional da UE, constituindo-se assim o III pilar. Foram nesta altura definidas várias áreas de interesse comuns, relativas à segurança, a nível externo e interno - em que, os ministros da Justiça se ocupam da cooperação judiciária em matéria civil e penal e dos direitos fundamentais, e os ministros dos Assuntos Internos são responsáveis, entre outras matérias, pela migração, pela gestão das fronteiras e pela cooperação policial. Porém esta divisão de tarefas não

¹³⁵ Nos domínios relacionados com o acordo de Schengen, os debates realizam-se num Comité composto pelos Estados-Membros da UE e por quatro países não Membros, mas que participam no Acordo de Schengen - Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. (UE, s/d.)

era seguida em todos os Estados-Membros. (Comissão Europeia, 2008, Direção Geral de Administração Interna 2010).

A cooperação nestas áreas seguia o método intergovernamental, que se caracterizava pelo direito de iniciativa, partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, sendo as votações feitas unanimemente. O Parlamento Europeu não tinha, até então, um papel relevante. Os atos adotados eram designados posições-comuns, decisões-quadro e decisões. (Direção Geral de Administração Interna 2010).

Posteriormente, o Tratado de Amesterdão, de 1999, introduziu mudanças significativas na formulação de políticas públicas no seio da UE: procedeu à “comunitarização”, isto é, à passagem do III pilar para o I pilar, das matérias relativas à livre circulação de pessoas, ao asilo e à imigração bem como à cooperação judiciária em matéria civil. Nestas matérias, passou então a ser adotado o método comunitário em substituição do método intergovernamental. (Direção Geral de Administração Interna 2010)

Com o Tratado de Lisboa, em vigor desde Dezembro de 2009, surgiram algumas alterações previamente discutidas no Tratado de Amesterdão: (a) previu disposições jurídicas e práticas para tornar eficaz a cooperação operacional entre as autoridades dos diferentes Estados-Membros¹³⁶; e (b) impulsionou o quadro jurídico da UE no sentido em que esta poder legislar e conjugar integralmente os esforços em assuntos de Liberdade, Justiça e Segurança - para uma resposta europeia mais eficaz face às ameaças transnacionais (onde se inclui o terrorismo) - que durante anos cabia à jurisdição dos Estados-Membros. (EPRS, 2016; UE, s/d.; UE, 2010a; UE, 2015b).

Assim, é então alargado o processo de codecisão estando a ação em matéria JAI dependente da aprovação do Parlamento Europeu, que visa garantir os direitos fundamentais, assegurar a livre circulação de pessoas em toda a UE e proporcionar aos cidadãos um elevado nível de proteção. A nível externo, a sua ação está ainda subordinada às provisões relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). (Direção Geral de Administração Interna, 2010; EPRS, 2016; UE, s/d.; UE, 2015b).

¹³⁶ O Tratado de Lisboa criou o Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI) para garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras, (UE, 2010a)

2.2 Estrutura Institucional do contraterrorismo da UE

Os principais organismos institucionais que participam nos esforços do combate ao terrorismo da União Europeia são o Conselho Europeu, o Conselho da UE, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu.

A configuração de Justiça e Assuntos Internos do Conselho da UE constituiu-se, após o 11 de setembro, como o principal organismo no que respeita a decisões sobre medidas e estratégias de contraterrorismo. O Conselho JAI é constituído pelos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de todos os Estados-Membros. (UE, s/d.) Para além disso, a UE conta com o apoio de várias agências de segurança e organismos inter-organizacionais que contribuem para a luta contra o terrorismo e fomentam a cooperação entre os Estados-Membros:

- A EUROPOL ou Serviço Europeu de Polícia é a unidade de coordenação policial da UE, que foi criada em 1999¹³⁷ para facilitar a troca e coordenação de *intelligence*, em particular relacionada com a criminalidade transnacional (Bures, 2007)

- A Agência Europeia de Defesa foi criada com o fim de melhorar as capacidades de defesa da UE, sobretudo no domínio da gestão de crises; promover a cooperação no domínio do armamento; reforçar a base industrial e tecnológica da UE (UE, 2018a), na qual se poderão incluir capacidades de combate ao terrorismo.

- A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) é responsável pela cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras e procede à elaboração de análises de risco para reforçar o controlo e vigilância nas fronteiras externas da UE. (UE, 2005) Em Outubro de 2016, a Frontex foi reconfigurada para Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, embora mantendo a designação Frontex foi dotada de poderes reforçados.

- A Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA).

- A Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST) é um organismo da União Europeia, criado em 2002, para incentivar e melhorar a coordenação das investigações e dos procedimentos penais entre as autoridades competentes da União Europeia no âmbito de atos de criminalidade transnacional e organizada. É o elemento-

¹³⁷ A Convenção EUROPOL foi finalmente ratificada por todos os Estados-Membros da UE em Julho de 1999. (Bures, 2007)

chave do desenvolvimento da cooperação judiciária europeia em matéria penal (Council of the European Union, 2004; UE, 2018b).

Tal como a EUROPOL, assenta num sistema de ligações laterais entre os seus membros, que se baseia na ideia de que “questões transfronteiriças como o terrorismo e o crime organizado exigem uma maior cooperação entre as autoridades judiciais”. (Bures, 2007)

Numa vertente tecnológica, o Sistema de Informações Schengen (SIS II) é o instrumento de partilha de informações mais amplamente utilizado. É uma nova rede de alertas a nível comunitário, beneficiando as investigações das autoridades nacionais e consequentes efeitos práticos na luta contra o terrorismo e o *Visa Information System* (VIS) que, através de dados biométricos, facilita o cruzamento de informações de cidadãos de países terceiros, com as bases de dados comunitárias e listas de terroristas e/ou suspeitos proibidos de entrar em espaço comunitário (Seabra and Noivo 2010; UE, 2015b).

2.3 O contraterrorismo na UE - pré 11/9

A ameaça terrorista não é recente no espaço europeu. “*Throughout its history, many of its member states have experienced a wide variety of terrorism—left-wing, right-wing, separatist, social and religious, domestic as well as international.*” (Coolsaet, 2010: 857)

A política contraterrorista da União Europeia remonta ao final da década de 1960 e início dos anos 70, com o crescimento de incidentes perpetrados por organizações da Europa Ocidental e do Médio Oriente, o que criou a necessidade de elaborar medidas que os combatessem. (Bures, 2007)

O primeiro modelo contraterrorista europeu foi confinado ao plano nacional, consubstanciando-se como um crime, no âmbito do direito penal nacional. A partir desta altura, o terrorismo começou a ser pensado dentro do processo de integração da União Europeia, aquando da inclusão de questões de segurança como problema partilhado e discutido no contexto da *European Political Cooperation* (EPC). Os Estados-Membros da Comunidade Europeia começaram a desenvolver políticas de contraterrorismo que contemplavam o nível jurídico e operacional. (Bures, 2007; Coolsaet, 2010)

A primeira plataforma para a cooperação em matéria de contraterrorismo apelidou-se de Grupo TREVI - Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência

Internacional - e foi criada em 1976 pelos ministros dos Assuntos Internos das Comunidades Europeias. Esta tentativa de colaboração entre os vários intervenientes internacionais resultou na adoção da Convenção para a Supressão do Terrorismo (Lei nº 19/81), em 1977 - o primeiro instrumento legal adoptado pelo Conselho da Europa - percebido como um meio para promover a partilha de informação entre agências e facilitar a extradição de terroristas. (Bures, 2007)

Sob o tratado de Maastricht, estes quadros de cooperação foram introduzidos no novo quadro jurídico e estrutural da UE constituindo a base do III Pilar (JAI). No domínio da cooperação policial, o Tratado de Maastricht previa o estabelecimento da EUROPOL. Inicialmente houve limitações na troca de informação, especialmente em matéria de terrorismo, porque os Estados-Membros optavam por mecanismos informais como a reunião bianual do Clube de Berna¹³⁸. (Bures, 2007; Coolsaet, 2010)

Apesar de terem existido inovações da política contraterrorista da UE muito antes dos ataques de 2001, em várias dimensões¹³⁹, esta análise limitou-se a um nível político, sendo que a formulação de uma verdadeira política contraterrorista só foi totalmente integrada na agenda do Conselho da UE depois dessa data. (Bures, 2007)

Estes acontecimentos mudaram a política contraterrorista da UE e fizeram surgir a necessidade de uma abordagem conjunta mais eficaz aos problemas transfronteiriços, principalmente a migração ilegal, o tráfico e contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado. (Council of the European Union, 2004; Rees e Aldrich, 2005).

2.4 Políticas Públicas no seio da UE

A partir de 2001, a UE tem-se baseado em vários instrumentos para combater o terrorismo, dos quais se destacam: (a) o Plano de Ação de 2001; (b) a declaração sobre a luta contra o terrorismo adoptada pelo Conselho Europeu depois dos ataques de Madrid em 2004; (c) a Estratégia de Contraterrorismo da UE, adoptada em 2005; (d) a resposta a combatentes estrangeiros; (e) a regulação do uso de dados de registos de identificação

¹³⁸ O Clube de Berna é um fórum que reúne os líderes dos serviços de segurança interna de diversos países europeus e é orientado para o intercâmbio voluntário de informações em áreas como a contraespionagem, a criminalidade organizada e o terrorismo. (Parlamento Europeu, 2018)

¹³⁹ Segundo Bures (2007): (a) institucionalmente foi criado um serviço de polícia europeu para lidar com infrações relacionadas com o terrorismo; (b) legalmente foram ratificadas convenções e instrumentos legais adicionais; (c) e, operacionalmente, o contacto direto e frequente entre os serviços de segurança europeus, um repertório de antiterrorismo e uma atualização regular da situação de segurança.

dos passageiros (PNR, em inglês)¹⁴⁰ adotada em abril de 2016; (f) uma lista de terroristas que inclui pessoas e grupos ativos dentro e fora da UE que é revista e atualizada de seis em seis meses¹⁴¹; (g) e medidas para conter o financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais. (Conselho Europeu, s/ d.)

No rescaldo do 11 de Setembro, os representantes dos Estados-Membros da UE iniciaram uma série de reuniões. Dez dias depois dos ataques, os líderes europeus definiram o terrorismo como uma preocupação real e uma prioridade nas políticas de segurança comunitárias. O Conselho Europeu aprovou uma política europeia abrangente de combate ao terrorismo, intitulado "Plano de Ação de Luta Contra o Terrorismo", que pretende vincular, a longo prazo, os Estados-Membros a uma única estratégia de contraterrorismo. Neste documento, o Conselho solicitou a adoção de instrumentos e medidas, estabelecendo cinco objetivos: (Bures, 2007)

- (i) O reforço da cooperação policial e judiciária através da aprovação de mandatos de detenção e de leis de extradição, bem como a adoção de uma definição comum do terrorismo, em que o Conselho JAI ficou encarregue pelo acordo e pelas medidas acordadas em Tampere, procedendo à identificação dos presumíveis terroristas na UE e das organizações que os apoiam, a fim de elaborar uma lista comum de organizações terroristas. Foram feitos planos para a criação de equipas de investigação para melhorar a cooperação e o intercâmbio de informações entre todos os serviços da UE e criou-se uma equipa especializada anti-terrorista dentro da EUROPOL que cooperara com os seus homólogos nos EUA. (UE, 2001)
- (ii) O desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais - A União Europeia apoia a proposta de enquadrar nas Nações Unidas uma convenção geral contra o terrorismo internacional para reforçar as medidas tomadas nos últimos vinte e cinco anos. (UE, 2001)

¹⁴⁰ Os dados do *Passenger Name Record* são informações pessoais fornecidas pelos passageiros e recolhidas e guardadas pelas companhias aéreas. A proposta de directiva apresentada pela Comissão visa regulamentar a transferência desses dados para as autoridades policiais dos Estados-Membros e o seu tratamento para a prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas e da criminalidade grave. (Conselho Europeu, s/d.)

¹⁴¹ O Sistema de Informação da EUROPOL (EIS) é uma base de dados criada em 2005 que contém informação relativa à área do crime internacional, incluindo o terrorismo. Contém dados sobre os indivíduos criminosos suspeitos ou julgados; estruturas criminais; ofensas perpetradas ou os métodos utilizados. Desde 2015, o EIS inclui uma lista de todos os combatentes terroristas¹⁴¹, conhecidos ou suspeitos. A lista é elaborada com base na *intelligence* partilhada entre os países da UE e, até à data indicada, recebeu contribuições de 25 países. (EUROPOL, s/data).

- (iii) Pôr fim ao financiamento do terrorismo; O Conselho ECOFIN (Assuntos Económicos e Financeiros) e o Conselho JAI tinham a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para combater qualquer forma de financiamento de atividades terroristas, nomeadamente aprovando a extensão da Diretiva relativa ao branqueamento de capitais. A decisão-quadro relativa ao congelamento de ativos apela aos Estados-Membros que assinem e ratifiquem a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. (UE, 2001)
- (iv) O fortalecimento da segurança aérea através de medidas mais restritas e eficazes bem como o controlo de qualidade das medidas de segurança aplicadas pelos Estados-Membros. (UE, 2001)
- (v) A coordenação da ação global da União Europeia - através de avaliações sistemáticas das relações da UE com os países terceiros, na perspetiva do apoio que esses países podem dar em matéria de contraterrorismo. (UE, 2001)

A resolução S 140/01 reflete as conclusões do Plano de Ação do Conselho da UE. O documento está dividido em quatro questões prioritárias: (i) primeiramente a União Europeia condena os ataques 11/9 e mostra-se disponível para apoiar os EUA. Apela a uma coligação global ampla contra o terrorismo, sob a alçada das Nações Unidas e defende uma abordagem interdisciplinar; (ii) é definido o plano de ação da política europeia de combate ao terrorismo; (iii) debruça-se sobre o envolvimento da UE no mundo, que implica que esta tenha um papel maior nos esforços da comunidade internacional, para prevenir e estabilizar os conflitos regionais. É através do desenvolvimento da PESC e da operacionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) que a UE atua eficazmente; (iv) formulação de perspetivas económicas mundiais e as transformações sofridas com o terrorismo, bem como os cuidados a ter, ou seja promover a integração através do combate a todas as expressões de discriminação. (UE, 2001)

O Conselho Europeu adoptou, em dezembro de 2001, a Posição Comum (2001/931/PESC) em resposta à resolução 1373 do CSNU, que obriga todos os Estados-Membros da ONU a congelarem fundos e outros ativos financeiros de indivíduos e grupos envolvidos em atividades terroristas. Tendo também sido elaborada uma lista de pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas estando sujeitas a medidas restritivas. (Bures, 2007, Conselho Europeu, s/d.)

No ano seguinte, o *Framework Decision* relativo à luta contra o terrorismo foi um pré-requisito crucial para o reforço da cooperação policial e judiciária a nível europeu, porque assegurou que as infrações encaixassem numa moldura penal alargada face à aplicada às infrações comuns¹⁴², em que o terrorismo foi reconhecido como uma ameaça em todos os Estados-Membros da UE e foram adotadas várias decisões comuns importantes, incluindo o congelamento de bens terroristas. (Bures, 2007)

A ideia de um Mandato de Detenção Europeu surgiu com o Conselho Europeu de Tampere, em 1999. Inicialmente gerou alguma controvérsia entre os Estados-Membros, só tendo sido aprovado em Junho de 2002¹⁴³. Esta foi a primeira concretização do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, que tornou o processo de extradição mais eficiente e eficaz. Para além disso, este instrumento ratificou outras medidas por forma a facilitar os processos de detenção¹⁴⁴, não tendo havido, no entanto, o aumento previsto em matéria de cooperação judiciária. (Bures, 2007)

Já em Dezembro de 2003, o Conselho Europeu acolheu a “Estratégia Europeia de Segurança” (ESS, em inglês), elaborada pelo então Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum da UE, Javier Solana, com o objetivo de concertar as políticas de segurança entre os Estados-Membros, no qual o contraterrorismo tem um papel relevante. Utiliza uma abordagem próxima da dos EUA, ao reconhecer que a aquisição de ADM¹⁴⁵ por parte dos grupos terrorista é uma preocupação emergente. (Rees e Aldrich, 2005)

Esta Estratégia ressalta a seriedade dos desafios globais que afetam a segurança internacional, sendo eles cada vez mais diversificados, menos visíveis e menos previsíveis. Perceciona o terrorismo como uma “ameaça estratégica” para toda a

¹⁴² Ao contrário da recomendação original da Comissão Europeia, as punições foram sintetizadas apenas por duas infrações. Uma sentença mínima de quinze anos de prisão por liderar um grupo terrorista e, oito anos por outras infrações relacionadas ao envolvimento com um grupo terrorista. Outros crimes- como homicídio, rapto ou sequestro de aviões - são deixados ao critério de cada Estado-Membro, porque se revelou difícil chegar a um acordo sobre as sanções exatas para todas as atividades terroristas. (Bures, 2007)

¹⁴³ Referente aos problemas levantados pela discrepância nas legislações em vigor, nos diferentes Estados-Membros.

¹⁴⁴ O Mandato de Detenção Europeu introduziu um tempo limite para a extradição formal; excluiu o envolvimento político do Ministério da Justiça e Assuntos Internos que agora só requer uma medida judicial; eliminou o princípio da dupla responsabilidade penal, bem como os princípios da infração política e da nacionalidade como motivos legítimos de recusa de extradição. (Bures, 2007)

¹⁴⁵ Acrescem os conflitos regionais que têm impacto direto e indireto nos interesses da UE sendo que, a insegurança regional leva à criminalidade organizada e pode conduzir ao terrorismo e ao extremismo; o fracasso de alguns Estados (como são exemplo a Somália, a Libéria e o Afeganistão) afeta a governação à escala global e contribui para a instabilidade regional. (UE, 2003)

comunidade europeia, com ligações ao extremismo religioso de carácter violento. (UE, 2003)

Discursivamente, a UE tem o objetivo de pensar em termos globais e agir a nível local. Para tal, estabeleceu três objetivos estratégicos: (i) enfrentar as ameaças; considerando um conjunto de instrumentos e meios¹⁴⁶ reconhecendo que a ameaça tem várias naturezas; (ii) criar segurança na vizinhança europeia - os interesses da UE exigem um envolvimento continuado, designadamente com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança; (iii) uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo, com o objetivo de desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas. (UE, 2003)

Em 11 de março de 2004, uma série de explosões mataram mais de 200 passageiros em transportes públicos em Madrid. Na sequência dos atentados, a Comissão Europeia propôs, na declaração sobre a luta contra o terrorismo, várias formas de reforçar a cooperação operacional¹⁴⁷ nesta matéria. Visava reforçar as medidas da Estratégia Europeia de Segurança de 2003, e englobar medidas judiciais, operacionais e de otimização da eficácia dos sistemas de informação¹⁴⁸. O Conselho Europeu apelou aos Estados-Membros para assegurarem que os serviços de execução da lei (serviços de segurança, polícia, alfândegas, entre outros) cooperem entre si e procedam a um intercâmbio tão amplo quanto possível¹⁴⁹. (Bures, 2007; UE, 2004)

Simultaneamente, o Conselho Europeu aprovou novos objetivos estratégicos para reforçar o Plano de Ação da UE¹⁵⁰. Entre as medidas, foi proposta a criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorismo, oficialmente concluído em setembro de 2007, tendo sido nomeado Gilles de Kerchove, ainda em atividade. A sua principal função é garantir que a UE desempenhe um papel ativo na luta contra o terrorismo,

¹⁴⁶ Tais como os serviços de informações, meios policiais, judiciais e militares. (UE, 2003)

¹⁴⁷ Um exemplo foi a sugestão da alteração de competências da EUROJUST, tornando-se um equivalente funcional da EUROPOL em matéria de contraterrorismo. (Bures, 2007)

¹⁴⁸ Desde a troca de informações sobre condenações por infrações terroristas; perseguição transfronteiriça; registo europeu de condenações e inibições; simplificação na troca de informações entre a EUROPOL e as autoridades de execução da lei dos Estados-Membros. (UE, 2004)

¹⁴⁹ Uma dessas medidas é o reforço dos controlos fronteiriços e da segurança dos documentos que visam várias propostas, colaborando com a Interpol e o SIS (UE, 2004)

¹⁵⁰ Entre os quais: aprofundar o consenso internacional e intensificar os esforços internacionais de luta contra o terrorismo; reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e outros recursos económicos; Optimizar a capacidade dos organismos da UE em matéria de contraterrorismo; criar sistemas eficazes de controlo das fronteiras; enfrentar os fatores que contribuem para o apoio e recrutamento do terrorismo; e direcionar ações no âmbito das relações externas da UE para países prioritários. (UE, 2004)

melhorando a sua comunicação com países terceiros. Para além disso, procura coordenar o trabalho do Conselho apresentando recomendações políticas e propondo domínios de ação prioritários ao Conselho, com base em análises de ameaças e relatórios elaborados pelo Centro de Análise de Informações da UE e pela EUROPOL que acompanha de perto a aplicação da estratégia antiterrorista da UE. (Conselho Europeu, s/ d.; UE, 2004)

No mesmo ano, foi ainda aprovada a Estratégia Europeia de Combate ao Financiamento do Terrorismo, e a *Financial Action Task Force*, cujas premissas são consideradas universais e permitem distinguir os diferentes sistemas judiciais. (Sorel, 2003)

Com os atentados de 7 de julho de 2005, em Londres, e sob a presidência britânica do Conselho da UE, os representantes dos Estados-Membros chegaram a acordo quanto à criação de uma Estratégia Europeia para o Combate à Radicalização e Recrutamento¹⁵¹ e a uma Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo, que seguem as normativas apresentadas anteriormente. (Seabra e Noivo 2010)

A estratégia contrterrorista da União Europeia (novembro 2005) é um compromisso estratégico entre os Estados-Membros da UE e assenta em quatro pilares: **prevenir** (combater os fatores e causas profundas que conduzam à radicalização e ao recrutamento), **proteger** (os cidadãos e as infraestruturas reduzindo a vulnerabilidade), **perseguir** (e investigar as redes terroristas e bloquear as suas ações e o seu financiamento) e **responder** (gerir e minimizar as consequências dos ataques terroristas). Estes estão subordinados a um compromisso estratégico, que visa combater o terrorismo em todo o mundo, respeitando os direitos humanos e lutando para que os cidadãos europeus vivam num espaço de liberdade, segurança e justiça. (UE, 2005)

Um ano depois, foi aprovada a Decisão-Quadro do Conselho da UE – o Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas - destinada a simplificar a troca de informações entre as forças e serviços de segurança de cada um dos Estados-Membros (Seabra e Noivo, 2010).

“The UN stands at the apex of the international system. Everything the EU has done in the field of security has been linked to UN objectives. We have a unique moment to renew multilateralism, working with the United States and with our partners around the world. For Europe, the transatlantic partnership remains an

¹⁵¹ A responsabilidade no combate à radicalização e o recrutamento cabem aos Estados-Membros, tanto a nível nacional, regional como local. No entanto, a ação da UE neste domínio proporciona um enquadramento importante, para ajudar a coordenar as políticas nacionais e a partilha de informações. (Seabra e Noivo 2010)

irreplaceable foundation, based on shared history and responsibilities. The EU and NATO must deepen their strategic partnership for better co-operation in crisis management.” (UE, 2008: 2)

Em 2008, foram examinados os resultados da Estratégia Europeia de Segurança num relatório da UE, cinco anos após a sua implementação, e as possíveis melhorias quanto à sua eficácia, tendo em conta que algumas ameaças ganharam mais relevância e tornaram-se mais sérias¹⁵². Nesse documento conclui-se que a UE tem tido um papel ativo nas questões de segurança, e tem estado na vanguarda dos esforços internacionais para abordar o programa nuclear do Irão. A Estratégia foi considerada eficaz, atuando através da ONU e de acordos multilaterais, trabalhando com países terceiros e organizações regionais, para melhorar as suas capacidades de prevenir a proliferação. (UE, 2008)

No mesmo ano foi criado o Mandato Europeu de Obtenção de Provas, permitindo que a cooperação para as investigações transnacionais se tornasse mais eficiente¹⁵³. Foi ainda aprovado o Plano de Ação relativo à Promoção de Segurança de Explosivos e, um ano mais tarde, em 2009, ratificou-se o Plano de Ação relativo à Segurança Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, de modo a restringir o acesso a este tipo de materiais¹⁵⁴ (Seabra e Noivo 2010).

Nesta altura, o Conselho Europeu desenvolveu orientações políticas no sentido da gestão integrada das fronteiras, incluindo o reforço da FRONTEX, para aumentar a sua capacidade de responder com maior eficácia aos fluxos de migração.

Tal como recomendado no Programa de Estocolmo¹⁵⁵ (2009) e como complemento da ESS de 2003, que diz respeito à dimensão externa da segurança europeia, em Fevereiro de 2010, o Conselho Europeu¹⁵⁶ adotou a “Estratégia de

¹⁵² Como é o caso da proliferação de ADM que colocou o quadro multilateral sobre mais pressão. (UE, 2008)

¹⁵³ Utilizando mecanismos de coordenação de crises que visem a proteção civil; combater a radicalização e o recrutamento, abordando a ideologia extremista e combatendo a discriminação com diálogos interculturais. (UE, 2008)

¹⁵⁴ Inclui ações para prevenir, detetar, preparar e responder a incidentes mais graves com materiais CBRN de alto risco.

¹⁵⁵ O Programa de Estocolmo prevê medidas para reforçar a legislação europeia através de um novo quadro jurídico global, bem como em integrar a proteção de dados em todas as políticas da UE, na aplicação da lei, na prevenção da criminalidade e nas relações internacionais. No caso em estudo, impulsionou políticas aprimoradas no combate à criminalidade transfronteiriça, nomeadamente uma maior cooperação na aplicação da legislação europeia, incluindo a rede EUROPOL-EUROJUST-FRONTEX. (Conselho Europeu, 2010)

¹⁵⁶ A aplicação da Estratégia de Segurança Interna em Ação é uma responsabilidade partilhada entre as instituições e agências da UE e os Estados-Membros. (UE, 2010b)

Segurança Interna em Ação”, que por sua vez aborda as ameaças e os desafios comuns ao espaço europeu¹⁵⁷. (UE, 2010a)

O papel da UE no âmbito da segurança interna¹⁵⁸ prende-se com as políticas comuns, a legislação e a colaboração prática nos domínios da cooperação policial e judicial, a gestão das fronteiras e a gestão de crises. (UE, 2010b)

Esta estratégia estabelece a política comum de segurança interna da UE e os princípios a ela subjacentes, definindo um Modelo de Segurança Europeu. Concomitantemente, foram desenvolvidos modelos de cooperação a nível bilateral, multilateral e regional entre os Estados-Membros, para responder à criminalidade entre países vizinhos. Em matéria de contraterrorismo, esta estratégia tem como principais prioridades a prevenção e a antecipação da ameaça com uma análise contextualizada dos cenários futuros¹⁵⁹. (UE, 2010a)

Criado em 2012, o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS, na língua inglesa) permite que as autoridades judiciais nacionais recebam informações sobre condenações penais anteriores proferidas noutros Estados-Membros¹⁶⁰. A modernização do ECRIS é uma das principais prioridades da Comissão incluídas na Agenda Europeia para a Segurança, na qual se solicita a inclusão de informações sobre cidadãos nacionais de países terceiros, para melhorar a luta contra a criminalidade transfronteiras e o terrorismo¹⁶¹. (Comissão Europeia, 2017)

A Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA) iniciou atividade em dezembro de 2012. Faz a gestão operacional dos sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça. A sua principal função é assegurar o funcionamento dos sistemas 24 horas por dia, sete dias por semana. Além disso, é também responsável pela adoção

¹⁵⁷ As ameaças identificadas referem-se à criminalidade transfronteiriça: o tráfico de seres humanos; a exploração sexual de crianças e pornografia infantil; a criminalidade informática; a criminalidade económica, corrupção, contrafação e pirataria; a droga; e a criminalidade organizada e o terrorismo. (Guild and Carrera, 2009).

¹⁵⁸ “O conceito de segurança interna deve ser entendido como um conceito amplo e completo que se estende a múltiplos setores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto directo na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo as catástrofes naturais e as provocadas pelo homem, tais como os incêndios florestais, os terremotos, as inundações e as tempestades.” (UE, 2010a:10)

¹⁵⁹ A EUROPOL e as outras agências da UE apresentam periodicamente relatórios de avaliação da ameaça e ferramentas baseadas no reconhecimento mútuo para a partilha de informações e para facilitar as investigações e operações conjuntas. (UE, 2010a)

¹⁶⁰ Atualmente os Estados-Membros enviam cerca de 288, 000 pedidos de informação por ano, sobre anteriores condenações penais em toda a UE, através do ECRIS. (Comissão Europeia, 2017)

¹⁶¹ A 19 de janeiro de 2016, a Comissão tomou a primeira medida legislativa para melhorar o intercâmbio de informações sobre cidadãos de países terceiros através do ECRIS, visto que o sistema atualmente em vigor é demasiado complexo e ineficaz. (Comissão Europeia, 2017)

das medidas de segurança bem como o cumprimento das normas em matéria de proteção de dados. (UE, 2017; Comissão Europeia, 2017)

Com a adoção das orientações estratégicas, em junho de 2014, a tónica recai sobre a implementação e consolidação dos instrumentos jurídicos. Neste sentido, essas orientações destacam a necessidade de: (a) implementar de forma consistente e eficaz, as medidas em vigor; (b) intensificar a cooperação; (c) reforçar o papel das agências da UE; (d) e explorar o potencial das novas tecnologias. Apontam para a revisão da estratégia de segurança interna, para o desenvolvimento de uma abordagem abrangente da cibersegurança e da cibercriminalidade, para a prevenção da radicalização e do extremismo e para uma resposta ao problema dos FTF. (Conselho Europeu, s/ d.)

Desde 2015, houve uma sequência de ataques que atingiu vários países da UE. Consequentemente, surgiu a necessidade de criar novas regras para o combate ao financiamento da atividade terrorista. Tanto o Conselho da UE como o Conselho Europeu apelaram ao reforço das atuais regras da UE. (Conselho Europeu, s/ d.)

Num *Follow up* (6891/15/UE) de uma declaração dos membros do Conselho da UE, e da reunião conjunta de Riga de 29 de janeiro (ministros JAI), foram identificadas quatro áreas prioritárias de atuação: (i) reforçar e modernizar o controlo das fronteiras externas através do Espaço Schengen; (ii) abordar a questão da promoção do terrorismo e do extremismo violento por parte da Internet enaltecendo as capacidades da mesma para o combater¹⁶²; (iii) aumentando a cooperação e o intercâmbio de informações na luta contra o tráfico ilícito de armas de fogo; (iv) intensificar a partilha de informações, através da inserção de informação pertinente nas bases de dados e através de uma utilização pró-ativa de sistemas de informação como o ECRIS. (UE, 2015a)

Na Agenda Europeia para a Segurança, em maio 2015, o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, afirmou que a luta contra a criminalidade e o terrorismo é da responsabilidade comum da UE. Segundo Juncker, o terrorismo na Europa alimenta-se de ideologias extremistas e assim sendo a ação deve incluir medidas de prevenção para abordar as causas profundas do extremismo, a educação e o diálogo intercultural. (UE, 2015b)

¹⁶² Building on the "Check the Web" project, invite EUROPOL to develop an EU Internet Referral Unit (EU IRU)) To coordinate and share the identification tasks (flagging) of terrorist and violent extremist online content with relevant partners, • To carry out and support referrals quickly, efficiently and effectively, in close cooperation with the industry, • To support competent authorities, by providing strategic analysis and operational analysis, • To act as a European Centre of Excellence for the above tasks.:) (UE, 2015b)

Em abril de 2016, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação sobre sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança, dando início a um debate sobre o modo como os sistemas de informação da União Europeia podem reforçar a gestão das fronteiras e a segurança interna. Em junho de 2016, a Comissão criou um Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de Sistemas de Informação e Interoperabilidade para fazer avançar estes trabalhos e dar resposta aos desafios jurídicos, técnicos e operacionais com vista a alcançar a interoperabilidade. (Comissão Europeia, 2017)

A UE promove uma ordem global baseada em regras, tendo o multilateralismo como princípio-chave e as Nações Unidas no seu núcleo. A implementação da “abordagem global dos conflitos e crises” através de uma utilização coerente de todas as políticas à disposição da UE é essencial. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) procura desenvolver uma maior capacidade de resposta tendo em conta a unidade, o compromisso, a responsabilidade, e a parceria. (UE, 2016)

O principal objetivo é incentivar uma maior partilha de informação entre os Estados-Membros e as agências da UE. Isso implica alertas compartilhados sobre extremismo violento, redes terroristas e combatentes terroristas estrangeiros, bem como a monitorização e remoção de conteúdo ilegal nos *media*. (UE, 2016)

Discursivamente, a UE defende os princípios da responsabilidade, representatividade, eficácia e transparência através do aprofundamento na educação, comunicação, cultura, juventude para combater o extremismo violento. Pretende futuramente trabalhar na contra-radicalização ampliando parcerias com a sociedade civil, os atores sociais, o setor privado e as vítimas do terrorismo, bem como através do diálogo inter-religioso e intercultural. (UE, 2016)

No que se refere ao combate ao terrorismo, os Estados-Membros devem: (i) aplicar legislação em matéria de explosivos, armas de fogo e PNR, bem como investir na capacidade de deteção de armas; (ii) investir em recursos digitais para proteger dados, redes e infraestruturas críticas; (iii) utilizar equipamentos relevantes para responder a crises externas e manter a Europa segura.

Para preencher estes critérios, é necessário investir em capacidades terrestres, aéreas, espaciais e marítimas adequados. Para adquirir e manter essas capacidades, os Estados-Membros precisam do apoio de uma indústria de defesa sustentável, inovadora e competitiva, condições essenciais para a autonomia estratégica da UE e para uma PCSD credível (UE, 2016)

Em julho de 2016, a Comissão Europeia publicou uma proposta de alteração relativamente ao branqueamento de capitais (2015/849), mas só em dezembro de 2017 se chegou a um acordo político para implementar a diretiva. (Conselho Europeu, s/ d.)

Da mesma forma, propôs a formalização da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, por parte do Parlamento e do Conselho, com o objetivo de defender fronteiras e impor controlos mais rigorosos para que haja registos de entrada e saída da UE detalhados por data, local e motivo. Do mesmo modo, foi proposta a criação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem, que visa um sistema automatizado para determinar quem é autorizado a viajar para a Europa. (European Commission, 2016)

Mais tarde, o discurso do Presidente Juncker sobre o Estado da União - *Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends* - proferido em setembro de 2016, e as conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2016 incidiram na importância de colmatar as atuais lacunas em matéria de gestão de dados, para melhorar a interoperabilidade dos sistemas de informação existentes. (Comissão Europeia, 2017)

Num relatório de 2016, a Comissão Europeia ressaltou a falta de entendimento entre os Estados-Membros da UE. As prioridades estabelecidas entre os Estados são divergentes, os líderes tendem a focar-se nos problemas nacionais ao invés dos objetivos da União. Os governos nacionais estão enfraquecidos pelas forças populistas e paralisados pelo risco de perder as próximas eleições. (European Commission, 2016)

Estes problemas afetam a coesão e consequentemente, isso impacta a elaboração de políticas públicas em todas as áreas – das elevadas taxas de desemprego e desigualdades sociais, à acumulação da dívida pública, ao desafio da integração dos refugiados, às ameaças à segurança interna e externa – e todos os Estados-Membros têm sido afetados pelas constantes crises que se tem vivido. (European Commission, 2016)

III 3. Análise das Políticas Públicas em matéria de contraterrorismo: os casos dos EUA e UE

Considerando os objetivos desta dissertação, exploram-se agora as principais tensões e implicações políticas decorrentes da análise dos dois principais casos em estudo, tendo em conta as suas políticas, os discursos contraterroristas e os seus contributos. (Jackson, 2007)

A UE e os EUA são dois atores e estudos de caso distintos, porque para além de terem diferentes naturezas políticas – uma vez que os EUA são um Estado e a UE uma união de Estados soberanos – estes atores têm objetivos diferentes e diferentes culturas estratégicas tendo consequentemente abordagens distintas de combate ao terrorismo. (Guelke, 2006; Prezelj, 2015) Porém, considerando a sua potencial influência normativa no contexto internacional, considera-se relevante analisar as respetivas políticas públicas em matéria de contraterrorismo.

A estrutura de segurança interna da União Europeia diverge amplamente da segurança nacional dos EUA, isto porque são contextos geopolíticos diferentes. Uma das dificuldades estruturais e políticas da UE é a definição de prioridades dadas ao contraterrorismo, que variam entre os diferentes Estados-Membros, uma vez que, apesar de partilharem o mesmo tipo de valores, divergem individualmente no que toca a experiências com o terrorismo¹⁶³. (Rees e Aldrich, 2005)

Tanto os EUA como a UE têm uma estratégia de combate ao terrorismo. Segundo Rees e Aldrich (2005), tendo em conta os diferentes mandatos e as diferentes propostas apresentadas, são criadas memórias institucionais que servem de apoio para os decisores políticos. São momentos considerados como sucessos ou falhas que ajudam a determinar como é que as ameaças são percecionadas e de que forma as respostas são condicionadas.

O terrorismo doméstico tornou-se um grande desafio para a União Europeia e para os EUA. Existem registos de cidadãos europeus viajarem para países como a Síria, o Iémen e a Somália tendo treino profissional em armas e fabricação de bombas, ao mesmo tempo que o ISIS tem atacado o Ocidente¹⁶⁴. Da mesma forma que cidadãos europeus são radicalizados dentro dos seus Estados-Membros, nos EUA o fenómeno do *homegrown terrorism* também tem sido uma preocupação em matéria de segurança nacional¹⁶⁵. (BPC, 2017)

¹⁶³ Espanha, França e o Reino Unido têm sido alvo de mais ameaças e atos terroristas do que a Holanda ou a Bélgica por exemplo.

¹⁶⁴ Na última década houve vários incidentes deste tipo: o ataque ao jornal Charlie Hebdo em Paris, em janeiro de 2015, que fez 12 vítimas mortais foi perpetrado por dois parisienses; em novembro de 2015, na mesma cidade sucederam-se vários ataques em diferentes pontos da cidade, matando 130 pessoas, foi perpetrado por vários cidadãos belgas e um de nacionalidade francesa; em março de 2016 três ataques realizados por cidadãos belgas no centro de Bruxelas mataram 34 pessoas; em julho de 2016, em Nice, 84 pessoas morreram pela mão de um residente francês de origem tunisiana; em dezembro de 2016 um homem tunisiano que morou em Itália e depois se refugiou na Alemanha atropelou uma multidão com um camião numa praça em Berlim, matando 12 civis. (BPC, 2017)

¹⁶⁵ Em novembro de 2009, o psiquiatra do Exército dos EUA Major Nidal Hasan matou 13 e feriu mais de civis em Fort Hood, Texas. Na Maratona de Boston, em abril de 2013, dois irmãos chechenos-americanos utilizaram dispositivos explosivos improvisados que mataram três pessoas e feriram centenas. Em julho

À semelhança das estratégias nacionais de combate ao terrorismo nos EUA, inicialmente as estratégias da UE foram conduzidas mediante os acontecimentos, e neste último caso, o processo é mais complexo dada a arquitetura institucional da UE que pauta as diferenças internas na perceção das ameaças e das tradições culturais e políticas tão diversas. (Rees e Aldrich, 2005)

3.1 Abordagens contraterroristas dos EUA e da UE

O seminário de 15 de Março de 2011, no âmbito do *Global Governance Program*¹⁶⁶, reuniu os principais decisores políticos internacionais - isto é dos EUA, da UE, funcionários das Nações Unidas e de Organizações Não Governamentais internacionais e especialistas, que trabalham no domínio do direito internacional em matéria de contraterrorismo - para discutir as atuais abordagens relativas às políticas e estratégias na luta contra o terrorismo. (Ginsborg, Scheinin e Vermeulen, 2011)

A estratégia nacional contraterrorista dos EUA parte do uso do poderio militar para combater as ameaças que se impõe, em particular sobre os Estados patrocinadores do terrorismo e as armas de destruição maciça. Os ataques terroristas de 11 de setembro desencadearam uma mudança na política dos Estados Unidos, sob a forma de iniciativas de segurança interna e a reestruturação da Agência Federal de Gestão de Emergência. (Birkland e DeYoung, 2012; BPC, 2017; Kinney, 2009)

A alteração de estratégias políticas e securitárias entre as administrações W. Bush e Obama em termos de política externa representou uma abordagem completamente distinta na forma de *engagement* nos assuntos internacionais. George W. Bush apoiou a estratégia de contenção do terrorismo na doutrina de preempção (*war on terror*), exercendo uma política com um carácter marcadamente assertivo. Por sua vez, Obama alterou o quadro securitário ao enfatizar uma linguagem moderada, abrindo caminho a um novo começo nomeadamente na relação com o Médio Oriente. Reconhecendo os desafios crescentes à escala internacional, Obama – contrariamente a Bush – seguiu uma estratégia em que procurava equilibrar o poder dos EUA num quadro multilateral, o que implica a transferência ou partilha de responsabilidades para outros Estados.

de 2015, Muhammad Abdulazeez matou quatro fuzileiros navais num Centro de Recrutamento em Chattanooga. (BPC, 2017)

¹⁶⁶ O *Global Governance Program* (GGP) foi criado para melhorar a perspetiva europeia quanto ao debate sobre governança global para servir de ponte entre a pesquisa e a formulação de políticas através do desenvolvimento de novas ideias sobre os atuais desafios globais e a partilha de conhecimento.

A UE por outro lado é uma organização intergovernamental, embora com competências supranacionais em várias áreas políticas, cuja função é garantir a segurança dos cidadãos europeus através do estabelecimento de regras comuns a todos os seus países integrantes¹⁶⁷, tendo, porém, possibilidades limitadas de influenciar o processo de implementação a nível estadual. Estes desenvolvem políticas e estruturas de pensamento que consideram necessárias e a UE assiste cada um, fortalecendo as suas capacidades a nível nacional, promovendo a cooperação europeia. (Nohrstedt e Hansen, 2010)

O quadro institucional da UE tornou-se uma “arena facilitadora” que permite a difusão e transferência de ideias políticas e experiências, através de redes de intervenientes entre a UE e os Estados-Membros. A segurança interna e externa, neste sentido, são indissociáveis. A política externa da UE enfatiza a contenção do risco, o consenso e o equilíbrio do poder. Quanto à política interna, as mudanças legais relacionadas à vigilância e aos direitos civis, foram menos abrangentes, enquanto as melhorias de segurança interna foram mais modestas. (Nohrstedt e Hansen, 2010; Rees e Aldrich, 2005)

Assim sendo, o contraterrorismo é uma competência fundamentalmente reservada aos Estados nacionais. A UE rege-se por um “princípio de não intervenção”, não aplicando sanções caso os Estados-Membros recusem aceitar as suas decisões regulamentares nesta matéria. Enquanto ator securitário, a UE limita-se à coordenação e apoio dos esforços e ao equilíbrio das leis nacionais, pois o seu papel está condicionado pelo enquadramento institucional e pelas competências legais atribuídas. (Monar, 2015; Den Boer e Wiegand, 2012).

O combate ao terrorismo ao nível da UE está subordinado às orientações globais da ONU, que segue uma abordagem multidisciplinar, agrupando os Estados-Membros, organizações internacionais, regionais e da sociedade civil. Os esforços contraterroristas estão distribuídos por várias entidades, desde os órgãos institucionais, às redes de peritos, passando pelas agências da UE e ainda pelos vários grupos de trabalho. (EPRS, 2015).

A política contraterrorista da UE pode ser descrita como uma abordagem multilateral, baseada em normas, orientada para a lei, para combater o terrorismo,

¹⁶⁷ A justiça, liberdade e segurança são os pilares da UE e reforçam mutuamente, respeitando ao mesmo tempo os direitos fundamentais, a proteção internacional, o Estado de direito e a privacidade; a transparência; o diálogo a tolerância, respeito e liberdade de expressão; a integração, a inclusão social e a luta contra a discriminação; a solidariedade e a confiança mútua. (UE, 2010a)

atribuindo importância aos direitos humanos¹⁶⁸. Os EUA, por outro lado, dão preferência a uma abordagem unilateral, baseada na prática, com uma “*bottom-up approach*”, que visa o direito internacional humanitário como estrutura para as suas políticas de combate ao terrorismo. (Ginsborg, Scheinin e Vermeulen, 2011)

Outra diferença significativa é que a UE percebe o terrorismo como um crime, que implica uma resposta baseada na justiça criminal, e não como um ato de guerra. Para os EUA, a ameaça terrorista toma a forma de uma atividade criminal. A abordagem da UE foi várias vezes criticada por especialistas dos EUA como uma resposta leve, baseada na justiça criminal ao invés de uma aproximação militar. (Jackson, 2007)

As políticas de contraterrorismo da UE e dos EUA aproximaram-se desde a eleição do presidente Obama. Um reflexo é a declaração conjunta intitulada “*Closure of Guantanamo Bay and Future Counterterrorism Cooperation*”, de junho de 2009. No entanto, muitos especialistas europeus expressaram preocupação sobre vários aspetos do paradigma “war on terror” que foram aplicados na “guerra Global contra a al-Qaeda”, especialmente nas políticas dos EUA de atacar e deter suspeitos de terrorismo. (Ginsborg, Scheinin e Vermeulen, 2011)

O Poder Executivo do sistema político dos EUA faz uso de todos os elementos do poder nacional – incluindo militar, *intelligence*, aplicação da lei, ferramentas diplomáticas e económicas – para enfrentar eficazmente as ameaças representada por grupos como a al-Qaeda e ramos associados, que são na sua natureza diversas, e estão sujeitas a evoluções. (The White House, 2012)

Da mesma forma, a abordagem europeia à luta contra o terrorismo vai além do combate e destruição das redes terroristas, requerendo uma política de cooperação multissetorial por parte dos Estados e das principais organizações de segurança e defesa coletiva. No seguimento desta ideia, surgem inúmeras diretivas a nível comunitário, que incluem a forma como o Estado deve exercer a sua ação. Em todas, ressaltam-se os direitos dos cidadãos, condenando qualquer ato que possa pôr em causa a salvaguarda desses mesmos direitos (Brandão, 2011).

¹⁶⁸ A maioria dos ataques registados é de pequena escala, com o uso de explosivos convencionais facilmente fabricados e de fácil obtenção. Ataques que envolvam CBRN têm maior probabilidade de causar dano. (Kinney, 2009)

3.2 Cenários Geopolíticos: definição de prioridades

Segundo Mueller e Stewart (2014), os gastos em matéria de contraterrorismo dependem da avaliação contínua dos cenários geopolíticos, pois estão sujeitos a diversas mudanças quer a nível temporal ou contextual. Nessa avaliação - cujo objetivo é perceber, face à evolução do cenário, se o aumento de gastos é necessário ou não – são tidos em conta vários critérios de aceitação de riscos por parte do Estado. Os resultados obtidos servirão posteriormente de guia para a definição de políticas públicas na área do contraterrorismo: “[terrorism fatality risks] generally lie within the range deemed by regulators internationally to be safe or acceptable and do not require further regulation”. (Mueller e Stewart, 2014: 232)

Cada uma das políticas contraterroristas é submetida ao tipo de análise de risco aplicada ao aumento geral das despesas. A disposição para aceitar os riscos é influenciada não só pela probabilidade objetiva mas também por uma variedade de processos sociais, culturais e institucionais que dependem de vários fatores: o medo que provocam, a sua natureza involuntária, o potencial catastrófico, entre outros. Para avaliar a redução do risco e da ameaça, é necessário ainda considerar a eficácia dessas políticas.

Assim, as políticas públicas no âmbito do contraterrorismo centram-se na análise da relação entre o custo das medidas de segurança e o benefício¹⁶⁹ ou eficácia das mesmas. Se o benefício de uma determinada medida contraterrorista for maior que o seu custo, é considerada eficaz em termos de custos.

Este sistema de análise foi aplicado ao sistema de segurança interna dos EUA. Os gastos com o contraterrorismo aumentaram depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e as medidas reduziram o risco em 50%: “(...) *almost all annual terrorism fatality risks are lower than one in a million – for the USA, UK, Canada and Australia they are less than one in four million per year.*” (Mueller e Stewart, 2014: 232) As primeiras medidas a serem consideradas foram as que atuam mais rapidamente e que são menos dispendiosas. Contudo, o departamento de segurança interna dos EUA não segue uma metodologia específica da avaliação de risco, porque não foram encontradas análises de risco e métodos adequados para apoiar as decisões tomadas quanto ao que gastar concretamente no terrorismo.

¹⁶⁹ O benefício de uma medida de segurança requer três condições: (i) a probabilidade de um ataque bem sucedido; (ii) os danos e perdas humanas; (iii) a redução do risco dadas essas mesmas medidas. (Mueller e Stewart, 2014)

É importante salientar que, na definição de prioridades, especificamente sobre o que gastar em primeiro lugar, tem de se ter em conta uma análise ampla no sentido de considerar vários tipos de ameaça e criminalidade. A título de exemplo ressalta-se o problema do porte de armas de fogo no contexto dos EUA, que tem contribuído para o aumento da criminalidade organizada e dos massacres em solo americano. Segundo o jornal Expresso de outubro de 2015, 42% da população possui armas. Quando comparado com o número de mortes em ataques terroristas, os números são ilustrativos – entre 2004 e 2013, 313 cidadãos morreram em ataques terroristas contra 316.545 vítimas mortais de armas de fogo. Segundo dados do Departamento de Justiça e do Conselho de Relações Exteriores americano, entre 2001 e 2011¹⁷⁰, o número de vítimas mortais em incidentes com armas de fogo foi 40 vezes maior que o número de mortes em ataques terroristas. (BBC, 2015; Expresso, 2015)

O departamento de Estado dos EUA tem dado maior importância ao combate ao terrorismo do que propriamente ao porte de armas: “Mas se os massacres em escolas e outros capturam a atenção do mundo, a maioria das mortes por armas nos Estados Unidos são incidentes menores e, muitas vezes, pouco reportados.” (BBC, 2015)

Mueller e Stewart (2014) defendem que, qualquer análise responsável deve incluir considerações sobre o que mais poderia ter sido feito, com o esforço e as verbas gastas com a política proposta. Evitar a reação exagerada é, de longe, a medida que mais equilibra o custo-eficácia. Reconhecem que as considerações de risco-benefício não devem ser o único critério para a tomada de decisões públicas, mas avaliando as despesas do terrorismo transnacional em geral, percebeu-se que os custos do terrorismo são mais altos que os seus benefícios.

3.3. Discursos contrterroristas dos EUA e da UE

O discurso contrterrorista tornou-se dos mais importantes discursos políticos da atualidade, juntamente com os direitos humanos, a pobreza, e as alterações climáticas. As análises dos discursos ajudam a compreender porque é que são feitos determinadas escolhas políticas em detrimento de outras e, dessa forma é mais fácil explorar a evolução do contrterrorismo. (Jackson, 2007)

Jackson (2007) defende que os EUA e a UE têm a mesma linguagem, a mesma forma de apreender e falar sobre o terrorismo. Para estes dois atores, o terrorismo é

¹⁷⁰ Em 2011, 11.101 americanos morreram em incidentes com armas e 17 em incidentes ligados ao terrorismo. (BBC, 2015)

perspetivado como uma forma de violência política não-estatal, levada a cabo por indivíduos e grupos subalternos que operam frequentemente em cadeia, aproveitando-se das liberdades fornecidas nos países democráticos, para levar a cabo as suas atividades. Ambos assumem que os grupos terroristas mais pequenos constituem uma ameaça existente e sem precedentes para as sociedades modernas, podendo pôr em causa a democracia, a paz, os direitos humanos, os modos de vida e o sistema internacional. (Jackson, 2007)

A estrutura da UE tem uma natureza complexa porque, discursivamente, atua de forma unitária e, como instituição, está designada para fornecer uma linguagem comum e uma ação cooperativa, albergando simultaneamente um conjunto amplo de atores e processos variados e heterogéneos. (Jackson, 2007)

Em ambos os discursos, tanto as narrativas como os principais padrões aplicados no discurso contraterrorista, são bastante problemáticos, porque são fundados em várias assunções facilmente contestadas, tanto **sobre a natureza como as causas do terrorismo**. Consequentemente, os processos de decisão políticos podem ser distorcidos e é dificultado o processo de procura de respostas mais eficientes ao terrorismo. (Jackson, 2007)

Uma das críticas apontadas por vários académicos, como Jackson (2007), é que os discursos oficiais muitas vezes se baseiam em termos morais condenatórios¹⁷¹. Na sua perspetiva, o discurso da UE foi desde cedo mais concertado que o dos EUA, defendendo que os métodos baseados na força têm de ser combinados com outras abordagens legais e políticas que lidam com as raízes do terrorismo e durante algum tempo, a narrativa estadunidense assumiu que, formas coercivas de contraterrorismo são respostas efetivas e legítimas, considerando-as como as únicas alternativas realistas.

O denominador comum partilhado entre os EUA, a UE e outros membros estatais é o debate sobre a medida mais eficaz. O discurso contraterrorista funciona idealmente para manter a ordem internacional liberal, onde os EUA e a UE têm uma posição dominante. Ao haver discursos mal compreendidos e incongruentes, as opções políticas ficam restringidas. (Jackson, 2007)

¹⁷¹ Durante alguns anos os documentos oficiais da UE e dos EUA mostraram uma tendência para confundir o terrorismo com fundamentalismo, extremismo religioso, islamismo e referências a grupos terroristas islamistas. Depois dos ataques de Londres (2005) o discurso da UE evolui e o Conselho Europeu destacou, nos seus documentos oficiais, a necessidade de combater qualquer tendência nacionalista, racista e xenófoba, tal como rejeita qualquer equação de terrorismo com o mundo árabe e muçulmano. Depois de 2006 este tipo de discurso ficou mais moderado e menos expressivo com o reconhecimento da importância do discurso moderado por parte da comunidade científica. (Jackson, 2007)

3.4 Contributos analíticos em matéria de contraterrorismo

Os EUA têm reunido esforços a fim de deter, combater e proteger a nação contra o terrorismo interno. Para o efeito, são continuamente revistos os regulamentos e as decisões do governo federal. (Mueller e Stewart, 2014; Zimmerman, 2018)

A administração de George W. Bush estabeleceu vários organismos e interações, para melhorar a cooperação horizontal entre as agências descentralizadas. Ao longo dos anos foram feitos esforços para implementar uma estratégia nacional de combate ao terrorismo, para (a) derrotar as organizações terroristas de alcance global, atacando os seus santuários, lideranças, controlo, comunicações, material e financiamento; (b) recusando qualquer patrocínio ou suporte para os terroristas; (c) defendendo os EUA, os seus cidadãos, bem como os seus interesses nacionais e de parceiros; (d) usado todos os instrumentos à disposição. (BPC, 2017; Kinney, 2009; Guelke, 2006; Prezelj, 2015).

Desde 2001, os gastos norte-americanos em defesa aumentaram significativamente em relação a outras grandes potências. Esta estratégia predispõe uma cultura de segurança nacional, que privilegia uma resposta militar – porque, como superpotência percebem o uso da força como um sinal de resolução de problemas na comunidade internacional. Dá-lhes segurança e alcance global. (Rees e Aldrich, 2005)

Dezasseis anos depois, os Estados Unidos não sofreram outro ataque à escala dos ataques de 11 de setembro de 2001. O legado das escolhas políticas da administração Bush continua a influenciar e desafiar a resposta dos EUA ao terrorismo global.

O quadro de contraterrorismo parece positivo do ponto de vista da segurança interna dos EUA. Em 2017, nove pessoas morreram em solo americano devido a ataques terroristas jihadistas (um segurança morto em Denver, dois cidadãos americanos e seis turistas estrangeiros mortos durante o atentado em Nova York). Este número resulta de fortes medidas de contraterrorismo nos EUA no exterior, investigações agressivas e melhores defesas internas, e a fraqueza geral das redes jihadistas nos Estados Unidos. (BPC, 2017)

Já a União Europeia defronta-se com outros números: em 2015, os atentados terroristas no espaço europeu mataram 150 pessoas contrastando com 135 pessoas em 2016. No final de 2017, no entanto, esse número caiu para menos de 60. Para além disso, tem enfrentado uma vaga dos refugiados e alegados combatentes estrangeiros. A

melhoria das práticas de contraterrorismo e o declínio do ISIS, têm sido fatores positivos a longo prazo. (Byman, 2017)

Em 2016, oito Estados-Membros da UE reportaram um total de 142 ataques, o que indica que têm vindo a diminuir: em 2014 houve 226 ataques, seguidos por 211 em 2015. No mesmo ano, dezassete Estados-Membros da UE concluíram 275 processos judiciais relacionados com o terrorismo¹⁷², envolvendo 580 indivíduos, tendo-se registado 718 detenções referentes a atos terroristas jihadistas, um número que tem aumentado de forma acentuada ao longo dos anos. (TE-SAT, 2017¹⁷³)

Ginsborg, Scheinin e Vermeulen (2011) exploraram várias questões específicas nas quais se destacam diferenças transatlânticas na melhor forma de combater o terrorismo:

Existem diferenças entre a UE e os EUA na **definição de ‘quando e onde’** a luta contra o terrorismo se qualifica como um conflito armado na aceção do Direito internacional. Para os atores europeus, o terrorismo internacional é principalmente uma forma de crime grave, enquanto os EUA adotam uma perspetiva mais específica de “guerra” à al-Qaeda.

Ainda não existe uma definição jurídica internacional geral de terrorismo apesar de existir uma resolução da ONU (S/RE/1373) que exigiu que todos os Estados criminalizem o terrorismo. Apesar de alguma resistência inicial de certos Estados, quase todos cumpriram o acordado. Quanto àquilo que constitui o terrorismo, cabe a cada Estado criar as suas interpretações, que variam amplamente entre si.

Não há um consenso se a falta de uma definição comum de terrorismo é mais importante a nível legislativo ou político internacional. Alguns argumentam que é mais urgente esclarecer a delimitação exata entre a lei internacional de direitos humanos e a lei humanitária internacional, para esclarecer as práticas de detenção e de segmentação. Existem diferenças claras entre as regras nacionais relativas à detenção e ao sistema de justiça criminal.

¹⁷² Os veredictos desse ano resultaram em várias penas, incluindo prisão, coimas, tratamento em instalações de cuidados de saúde mental, serviço comunitário e ordens de restrição. Em alguns casos, o tribunal da UE também impôs restrições quanto à entrada em território nacional ou revogou a cidadania dos condenados por crimes terroristas. (TE-SAT, 2017)

¹⁷³ O Relatório sobre a Situação e a Tendência do Terrorismo da UE (TE-SAT) é produzido anualmente e fornece uma visão geral do fenómeno do terrorismo na UE, do ponto de vista da aplicação da lei. O seu conteúdo baseia-se na informação fornecida pelos Estados-Membros, por alguns países terceiros, pela EUROJUST, bem como informações obtidas a partir de fontes abertas. Foi designado depois dos ataques de 11 de setembro como um mecanismo de comunicação ao Grupo de Trabalho contra o Terrorismo (TWP, em inglês) do Conselho da UE ao Parlamento Europeu, sendo mais tarde substituído pela EUROPOL. (TE-SAT, 2017)

O atraso no **encerramento do centro de detenção** na Baía de Guantánamo gerou preocupações a nível internacional, em particular porque os EUA não tinham uma estratégia clara nesta matéria, consequência direta das diferenças de ideias entre os campos políticos e os ramos do governo nos EUA. Além disso, dentro dos EUA há um sentimento de que a UE poderia ter feito mais para ajudar, levando mais prisioneiros para solo europeu.

O **uso de drones** por parte dos EUA na “guerra” contra o terrorismo e a permissibilidade de assassinatos seletivos de terroristas ativos é um tema amplamente discutido. O uso desses veículos aéreos não tripulados é visto como uma medida eficaz¹⁷⁴ na luta contra o terrorismo, e os especialistas da UE entendem que, se há um conflito armado em andamento, há pessoas que constituem alvos legítimos. No entanto, existem dúvidas sobre quem pode ser um alvo bem como sobre as etapas legais que devem ser seguidas. Muitos especialistas acreditam que a tecnologia atual e os protocolos estabelecidos asseguram que tudo seja feito para minimizar os danos colaterais e garantir que somente os alvos válidos sejam selecionados.

A **lista de terroristas da al-Qaeda e dos Taliban**, elaborada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao abrigo do regime de sanções de 1267, tornou-se alvo de críticas por parte do poder judiciário a nível nacional no Reino Unido e no Canadá, e a nível da UE, (mais recentemente na decisão Kadi II do Tribunal Geral da União). Pode argumentar-se que as normas estabelecidas pelo Kadi II são difíceis de satisfazer pelos organismos da UE incluído o Tribunal de Justiça Europeu, uma vez que exigem uma divulgação completa das provas reais ao indivíduo ou entidade cotada¹⁷⁵.

A fim de colmatar as diferenças transatlânticas entre políticas de contraterrorismo, o Estado de direito e os direitos humanos, as interações entre juristas de vários países, incluindo especialistas nas áreas de justiça e direito, devem ser estimuladas.

¹⁷⁴ “There is no question that the expansion of drone strikes has been effective; less clear, however, is the collateral effect of the use of targeted killing on the strategic struggle of ideas. Targeted killing with drone strikes is controversial both because its legality can be questioned and because thousands of innocent civilians have been killed;” (BPC, 2017)

¹⁷⁵ Embora o Conselho de Segurança tenha feito progressos no fornecimento de algumas garantias processuais para indivíduos e entidades listadas, o seu regime de sanções terroristas continua a ser um sistema político, e pode ser questionado se será capaz de replicar um procedimento legal. (Ginsborg, Scheinin e Vermeulen, 2011)

CONCLUSÃO

Ao longo dos vários capítulos desta dissertação foram analisados os esforços internacionais dos principais organismos na luta contra o terrorismo, bem como as políticas públicas de contraterrorismo dos EUA e da UE, no sentido de compreender a sua evolução às respostas contraterroristas transnacionais.

Tendo em conta a natureza dos conceitos explorados no capítulo I, os esforços contraterroristas no âmbito da ONU e da NATO (capítulo II) e o caráter das políticas públicas dos EUA e da UE (capítulo III), conclui-se que tanto a ONU, a NATO, a UE como os EUA, influenciam e são influenciados pelo quadro normativo internacional, impulsionando a cooperação internacional em matéria de contraterrorismo.

Por forma a responder às questões formuladas inicialmente, reflecte-se agora sobre as condicionantes do ambiente geopolítico e as lacunas institucionais existentes em matéria de contraterrorismo, por se considerarem tópicos essenciais para compreender o processo de convergência de respostas contraterroristas transnacionais.

Nos últimos 15 anos, foram registados mais de 61,000 ataques terroristas, resultando em 140,000 vítimas. 2014 foi o ano em que se registaram mais ataques terroristas. (Global Terrorism Index, 2017)

O ISIS tem estado no centro dos debates contraterroristas internacionais¹⁷⁶, sendo o quarto¹⁷⁷ grupo terrorista mais mortal. Na última década, este grupo minou a estabilidade da região MENA, que tem sido a mais afetada por incidentes terroristas. A América do Norte (EUA e Canadá) é a região onde esse impacto é mais reduzido.

Em meados de 2017, o ISIS perdeu praticamente todo o território que controlava no Iraque, afetando a sua receita total. Na Síria, milícias curdas e sunitas, apoiadas pelos EUA, bem como tropas turcas e outros grupos sunitas, apoiados pela Turquia, retomaram grandes extensões de território que estava sob o controlo do ISIS. (BPC, 2017)

A recente onda de ataques terroristas e afluxo de refugiados criou divisões sociais em vários países europeus, enfraquecendo politicamente a UE e sobrecarregando financeiramente os Estados que já estavam em dificuldades. Consequentemente,

¹⁷⁶ Desde 2014, o ISIS conduziu e inspirou mais de 140 ataques em 29 países, além do Iraque e da Síria, que se traduziram em 75% das mortes causadas por incidentes terroristas em países ocidentais. No mesmo ano, este grupo tinha entre 20 mil e 31 mil e 500 combatentes; as estimativas atuais estão mais próximas dos 15 mil combatentes. (BPC, 2017; Global Terrorism Index, 2017)

¹⁷⁷ Os outros três grupos são o Boko Haram, a al-Qaeda e os Taliban. (Global Index, 2017)

qualquer *stress* adicional pode trazer repercussões económicas e financeiras diretas aos Estados Unidos, prejudicando os seus objetivos de impulsionar as exportações e convencer os parceiros europeus a arcar com uma parte maior dos custos da segurança coletiva garantida pela NATO. (BPC, 2017)

Está-se perante um quadro geopolítico transatlântico complexo: paralelamente à expansão dos grupos terroristas transnacionais, vários desafios têm vindo a evoluir, como são exemplo as guerras civis e as crises humanitárias, consequentes da vaga migratória no Mediterrâneo, que, conjugados com a diluição de fronteiras, têm minado as bases da geopolítica, contribuindo para a degradação do diálogo entre os Estados e o consequente desgaste dos sistemas políticos democráticos.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA constituíram um marco na agenda política internacional, tendo vitimado cerca de três mil pessoas. No entanto, a maior ameaça terrorista assenta na região MENA. Só no Paquistão morreram dez vezes mais pessoas em atentados e outros ataques contra civis na década seguinte.

Tendo em conta a estatísticas do Global Terrorism Index (2017), conclui-se que 99% das mortes relativas a ataques terroristas nos últimos 17 anos ocorreram em países em conflito ou com altos níveis de terrorismo político. O que indica que a grande maioria do terrorismo é usada como uma tática dentro de um conflito armado ou contra regimes políticos repressivos.

O terrorismo é assim perspetivado enquanto fenómeno político regido por disputas regionais e, emerge como atividade periférica dentro de movimentos políticos e conflitos mais amplos. É, sem dúvida, uma grande preocupação para a segurança internacional, mas está longe de ser a maior causa para perdas humanas. Outras formas de violência como fenómenos de proliferação armada, o narcotráfico, o crime organizado, a pobreza e os problemas de saúde global têm maior impacto no mundo. Aliás, segundo dados do *Global Terrorism Index* (2015), a taxa de homicídio é 13 vezes maior que a taxa de terrorismo global, contabilizando 437.000 mortes contra 32.685 vítimas do terrorismo.

O terrorismo é uma das poucas expressões de violência em que os custos associados à sua contenção excedem os custos consequentes. Embora o impacto económico do terrorismo seja relativamente pequeno, é crítico contê-lo, dado o potencial de se espalhar rapidamente e com grandes ramificações sociais.

Concomitantemente, a crescente globalização causa indeterminação e subjetivação dos conceitos em matéria securitária e penal que acresce insegurança e mal

entendidos. Posto isto, as repressões políticas e ações de contraterrorismo quando desenquadradas, podem aumentar as ofensas e conflitos existentes e as causas do extremismo e do terrorismo.

É possível considerar que existe falta de coordenação entre as instituições da UE e os Estados-Membros numa série de domínios importantes. Muitas vezes, as decisões adotadas a nível da UE não são totalmente implementadas pelos Estados-Membros, existindo em alguns casos, diferentes interpretações das medidas acordadas. Os serviços nacionais de informações e de aplicação da lei nem sempre cooperam com a EUROPOL¹⁷⁸ e outros organismos da UE como deveriam e, à semelhança dos governos de vários Estados-Membros, ocasionalmente preferem agir de forma bilateral em vez de agir coletivamente. Estas lacunas representam um aviso importante de que a UE é, em última análise, o reflexo das decisões dos seus Estados-Membros, e, não havendo cooperação interna, torna-se difícil alcançar a coordenação que este tipo de ameaças exige.

Também se apontam várias limitações à formulação das políticas contraterroristas dos EUA: (1) a discrepância entre objetivos estratégicos e táticas - em vez de combater um adversário difundido e ideologicamente motivado, os formuladores de políticas dos EUA optaram por um objetivo mais restrito e de curto prazo, que consistia em degradar redes terroristas e ameaças urgentes, concentrando a sua atuação mediante os acontecimentos do momento; (2) o foco nos Terroristas, não no terrorismo; (3) falta de interpretação do inimigo: organizações versus movimento; (4) concentrando-se em meios, não no resultado final.

A nível internacional, a maioria das leis de contraterrorismo, pós-11 de setembro, diverge das outras, tanto pelas diferentes definições de terrorismo e atos terroristas, como pelas designações de organizações terroristas. Vários países como os EUA, a China, a Rússia ou a Índia possuem conceptualizações próprias, valorizando diferentes aspetos do terrorismo, o que contribui para uma grande variedade de respostas contraterroristas.

Os países que detêm maior poder e, nesse sentido, têm um papel mais proeminente na luta contra o terrorismo, tendem a promover instrumentos políticos de contraterrorismo, moldados aos seus recursos, objetivos, necessidades e interesses específicos, o que impede e dificulta a convergência de respostas a nível global, mesmo

¹⁷⁸ Houve discrepâncias justificadas pela existência de outras listas terroristas estabelecidas por vários Estados-Membros da UE que não correspondem a qualquer uma dessas listas da UE. (Bures, 2007)

que os planos existam e os esforços conjuntos sejam mais concertados ao longo do tempo.

Podem ainda ser apontadas lacunas que se prendem com a dificuldade que tem persistido ao longo da história dos esforços contrterroristas: (a) pelo uso de expressões que ostensivamente encorajam, incitam, justificam ou dão apoio ao terrorismo; (b) pela referência ao terrorismo enquanto termo amplo e geral - vários governos têm procurado redefinir conflitos armados de longa data como parte da "guerra global ao terror" para fins políticos internos ou para obter apoio internacional¹⁷⁹ (c) pela expansão de poderes policiais que minam os direitos básicos, incluindo poderes para investigar, deter, apreender e processar propriedades e suspeitos sem mandato, ou acusação aparente, que podem ser usados para reprimir manifestações políticas pacíficas ou para atacar determinados grupos religiosos, étnicos ou sociais.

Dado o uso abusivo do termo “terrorismo”, a informação difundida sobre o fenómeno do terrorismo é por vezes ambígua, mal interpretada, falhando no reconhecimento de perspetivas e ideias alternativas, o que tem implicações no discurso político. Alguma dessas lacunas têm vindo a ser discutidas e trabalhadas como resultado dos desafios dos tribunais ou da pressão da opinião pública, e alguns países retiraram provisões especialmente problemáticas das suas leis contra o terrorismo ou resistiram a medidas que os fortaleciam em detrimento dos direitos.

Nesta fase, pretende-se refletir e dar resposta a algumas das questões formuladas na introdução desta dissertação:

Como é que a evolução do fenómeno do terrorismo e a transformação das respostas contrterroristas condicionam as estratégias e mecanismos dos atores internacionais nesta matéria? - a resposta é estruturada em vários pontos:

O terrorismo aparece no âmbito de um quadro geopolítico transatlântico complexo, com fronteiras fluídas e ameaças difusas, que foram destacadas com o advento do 11 de setembro. O terrorismo é sobretudo um fenómeno dinâmico, volátil, e dependente do contexto económico, político ou social, pelo que, as estratégias de contrterrorismo são entendidas no âmbito de uma rede de alianças alargada e não através de uma política unilateral.

¹⁷⁹ A Rússia, por exemplo, reformulou o conflito na Chechénia de um conflito separatista para uma luta contra os terroristas internacionais. O Uzbequistão fez o mesmo para justificar a detenção de muçulmanos por atividades religiosas que considerava divergente da ideologia do Estado.

A natureza das ameaças sofreu alterações ao longo dos anos sendo que, a partir de 2014 sensivelmente, houve uma alteração das táticas de alguns grupos terroristas (especialmente em ataques contra países ocidentais), dando preferência a ataques mais simples (menos sofisticados e mais fáceis de executar) contra alvos não tradicionais, caracterizando-se pela imprevisibilidade e a facilidade de serem copiados, fatores que têm impacto na ação contraterrorista, no sentido em que requerem uma constante adaptação dos meios disponíveis aos contextos.

Apesar das ações de grupos terroristas estarem mais condicionadas pelos sistemas de segurança e vigilância das agências de *intelligence*, que são atualmente mais sofisticadas e melhor financiadas, a propaganda e o recrutamento têm proliferado tanto pelas condições tecnológicas que assim o permitem (por intermédio de tecnologia de criptografia), como pelo destaque e impacto que este assunto tem tido a nível global.

O estabelecimento de um plano público abrangente para combater o terrorismo, exige um esforço cada vez maior e um investimento na gestão da inteligência, que tem impulsionado a cooperação e a coordenação, em particular ao nível dos responsáveis políticos, dos serviços de segurança, do sector da indústria e comércio, da academia e dos *media*.

Ainda mais importante é que o terrorismo não é um fenómeno que aparece isolado, pelo contrário está habitualmente ligado a outro tipo de atividades criminosas e ilegais que, em conjunto, minam e corroem as estruturas das sociedades, criando instabilidade. É, por isso, importante compreender a natureza das várias formas de violência política e do crime organizado, que têm características semelhantes ao terrorismo¹⁸⁰, conciliando respostas estratégicas abrangentes e a reorganização das estruturas governamentais, tendo em conta a coordenação internacional, que como visto anteriormente, nem sempre é eficaz.

A transformação principal foi sobretudo a adaptação contínua dos Estados ao fenómeno com reforço da partilha de informação e com recursos a sistemas mais sofisticados. Têm diferentes perceções de ameaça do terrorismo, do contexto, dos “cenários geopolíticos”

No seguimento desta questão, é crucial compreender a relação entre as respostas contraterroristas promovidas pela ONU e pela NATO e as políticas públicas vinculadas pela UE e os EUA em matéria de contraterrorismo:

¹⁸⁰ Apesar do discurso dos EUA se focar no extremismo radical islamista, os dados ressaltam que 74% dos homicídios relacionados com extremismo religioso nos últimos 10 anos foram levados a cabo por radicais da extrema-direita e não por extremistas islamistas. (Anti-Defamation League, 2017)

Em matéria de contraterrorismo, a ONU e a NATO atuam enquanto harmonizador para a paz e a estabilidade. As respostas contraterroristas no seio da ONU e da NATO aparecem enquanto plataforma de apoio e base para as políticas públicas vinculadas pelos EUA e a UE, no sentido em que são universais e se centram nos principais temas do panorama internacional. Para além disso, têm em contas as diferentes dinâmicas geográficas e contextuais, adaptando o discurso às necessidades gerais - o que muitas vezes se traduz em dificuldades e confusões no seio da opinião pública e do próprio sistema académico, dada a generalidade dos temas, que muitas vezes necessitam de tratamento específico e contextual.

A NATO tem sido, para os seus membros, a base da segurança euro-atlântica há quase 70 anos. Na agenda de segurança mais ampla, os EUA são o seu principal parceiro, assumindo preponderância significativa em matéria financeira. O papel da NATO em matéria de contraterrorismo é principalmente complementar, porém o apoio e o fórum de cooperação oferecidos aos Aliados e aos parceiros são valiosos.

As agências das Nações Unidas desempenham um papel de liderança na resposta a desastres internacionais. Como analisado no capítulo III, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou inúmeras Convenções¹⁸¹ e adoptou várias resoluções relacionadas com o terrorismo nos últimos 25 anos, tendo em conta a evolução dos contextos e enquadrando os Direitos Humanos e outras áreas indissociáveis do terrorismo. Através deste organismo, os Estados-Membros comprometeram-se a coordenar melhor as suas iniciativas contraterroristas e a elaborar as suas próprias normas jurídicas.

Percebendo como é que as políticas públicas contraterroristas dos EUA e da UE contribuem para os esforços contraterroristas a nível internacional, procura-se compreender até que ponto essas propostas são convergentes e contribuem para respostas transnacionais coordenadas:

Desde os anos 1990 a cooperação UE-EUA, tem sido estruturada e reforçada permitindo um diálogo moderado sobre vários aspetos políticos e jurídicos da luta contra o terrorismo internacional. (Ginsborg, Scheinin e Vermeulen, 2011)

Durante mais de duas décadas, a comunidade internacional tem-se concentrado em combater as ameaças representadas por grupos terroristas transnacionais. Atuando

¹⁸¹ A Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; a Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado; a Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas; a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.

através das Nações Unidas e em articulação com esta organização e com outras instâncias internacionais e regionais, a UE e os EUA, esforçam-se por edificar o consenso internacional e promover normas internacionais de combate ao terrorismo, bem como estabelecer a estratégia global de combate ao terrorismo da ONU e dialogar com países relevantes. (UE, 2005; Zimmerman, 2018)

Os EUA têm participado com recursos humanos, experiência, equipamento e financiamento para uma grande variedade de iniciativas. São o maior contribuinte para o financiamento da ONU, pagando 22% do seu orçamento, avaliado em 5,4 mil milhões de dólares (e cedendo 28,5% do orçamento para atividades de manutenção da paz). Para além disso, têm desempenhado um papel crucial no contexto da integração europeia e da segurança europeia, em especial através da NATO. (Mueller e Stewart, 2014; Zimmerman, 2018)

A troca de ideias e informações ocorre bilateral e multilateralmente através de várias estruturas institucionais, incluindo a NATO, a OSCE e a *Financial Action Task-Force* (FATF). Várias instituições sub-regionais europeias, como o Conselho dos Estados do Mar Báltico e o Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste, tomaram medidas para facilitar a cooperação no combate ao terrorismo. (UE, 2005)

Tanto os EUA como a UE são promotores de políticas públicas, dispondo de estratégias de combate ao terrorismo, influenciando e sendo influenciados pelo quadro normativo internacional. Conclui-se que as políticas contraterroristas adotadas por ambos têm potencial para serem replicadas por outros Estados, mas aparecem limitadas pelos objetivos e necessidades de cada um.

Percebendo como é que as políticas públicas contraterroristas dos EUA e da UE contribuem para os esforços contraterroristas a nível internacional, responde-se à questão: De que forma é que a análise dos mecanismos e ações levados a cabo por atores internacionais em matéria de contraterrorismo promovem possíveis soluções para respostas contraterroristas coordenadas?

Organizações como a ONU e a NATO orientam os esforços de atores como os EUA e a UE, através do desenvolvimento de programas, missões e cimeiras e da implementação de convenções, resoluções, relatórios, declarações, protocolos internacionais e estratégias, fornecendo um quadro comum para os esforços de combate ao terrorismo a nível internacional.

Posto isto, reflecte-se agora sobre a pergunta de investigação: Como é que organizações como a ONU e a NATO orientam os esforços de atores como a UE e os

EUA no que concerne a estratégias e mecanismos de contraterrorismo e se, nesta sequência, existem propostas convergentes para impulsionar respostas contraterroristas transnacionais coordenadas?

No contexto da luta contra o terrorismo internacional, a ONU enquadra uma atuação global e influencia os seus 193 Estados-Membros, onde se incluem os EUA (membro permanente do CSNU) e os 28 Estados-membros da UE. A NATO é aqui perspetivada a nível regional, no contexto da comunidade transatlântica, tendo como membros da Aliança os EUA e a maioria dos países membros da UE.

As autoridades nacionais são as principais responsáveis por proteger a população e as infraestruturas críticas da sociedade. A NATO apoia os Estados através do desenvolvimento de pareceres não vinculativos, que atuam como um fórum para trocar boas práticas e melhorar a preparação nacional. Assim sendo, a estratégia contraterrorista da NATO é essencialmente defensiva e reativa, com uma ação não ofensiva, o que a coloca num plano de apoio (Garriaud-Maylam, 2014)

Ao longo dos anos, a NATO tem impulsionado programas, projetos e operações (como o DAT POW, o SPS, o STANDEX, a Operação *Active Endeavour*, a Operação *Sea Guardian*, entre outros) para melhorar a cooperação e o diálogo em matéria de contraterrorismo. Os Centros de Excelência da NATO atuam como catalisadores para o diálogo internacional nesta matéria promovendo uma melhor defesa contra o terrorismo. A proximidade com outras organizações internacionais, incluindo a ONU, a UE, a OSCE e o Fórum Global Contra o Terrorismo, aprimoram o conhecimento dos Aliados numa escala macro e contribuem para uma abordagem global. (NATO, s/data)

Um dos principais organismos na luta contra o terrorismo da ONU é o Comité de Contraterrorismo, cujo objetivo é ajudar o Sistema Internacional a melhorar a sua capacidade de negar espaço, dinheiro e apoio a qualquer atividade terrorista. Implica a revisão da legislação e medidas executivas de combate ao terrorismo em vigor nos Estados-Membros e a assistência a mecanismos institucionais. (Oudraat, 2017)

No geral, a ONU desempenha um papel muito importante na luta contra o terrorismo e na promoção da segurança internacional, porque: (i) fortalece e sustenta a cooperação multilateral, fundamental para estabelecer e manter padrões internacionais de responsabilidade; (ii) aumenta a legitimidade das ações militares e reforça a eficácia das sanções económicas e políticas, através do Direito Internacional; (iii) e contribui para melhorar as condições políticas, económicas e sociais que os terroristas procuram manipular para seu próprio benefício. (Oudraat, 2017)

A ONU e a NATO fazem esforços coletivos na luta contra o terrorismo internacional, que nos dois contextos, incluem a UE e os EUA. Contribuíram essencialmente através do desenvolvimento de programas, missões e cimeiras e da implementação de convenções, resoluções, relatórios, declarações, protocolos internacionais e estratégias, fornecendo um quadro comum para os esforços de combate ao terrorismo e fortalecendo as capacidades dos aliados e Estados-Membros, para promulgar iniciativas como estratégias de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração.

Com o apoio destas organizações internacionais e regionais, os Estados-Membros fizeram progressos no reforço da sua coordenação interna e nos mecanismos de partilha de informação. Particularmente, os EUA e a UE aplicam-nos nos seus conceitos estratégicos, nas estratégias sectoriais e na legislação.

Os esforços transnacionais para lidar com o terrorismo criaram condições que, em teoria, facilitam a convergência nacional das políticas contraterroristas. Tanto a NATO como a ONU têm tentado encontrar propostas convergentes que, em última instância, ficam a cargo dos Estados-Membros, que na maioria das vezes têm propostas divergentes. O que é facto é que, apesar de existirem políticas mais similares entre Estados, a nível global as respostas contraterroristas são bastante divergentes.

Se os esforços fossem concertados, haveria uma grande probabilidade de existirem propostas convergentes para impulsionar uma única resposta contraterrorista transnacional coordenada. No entanto, dadas algumas dificuldades e condicionantes de natureza política, institucional e técnica, não existe uma resposta comum e eficaz ao terrorismo.

A capacidade dos Estados-Membros para prevenir e combater o terrorismo cresceu, assim como o papel de apoio das Nações Unidas na assistência dos mesmos. No entanto, apesar das tentativas, ainda não se alcançou o suficiente para abordar as condições propícias à propagação do terrorismo, nem para garantir o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito no combate ao terrorismo. Os Estados-Membros continuam a negociar uma convenção abrangente sobre o terrorismo internacional para reforçar ainda mais a cooperação internacional. (UN, 2016)

Tendo em conta os contributos dos vários atores internacionais aqui estudados, percebe-se que a abordagem mais ponderada e eficaz implica olhar para além das estatísticas e dos mapas e entender os tipos de estratégias utilizadas pelos terroristas, os

seus alvos táticos, os objetivos ideológicos e a sua evolução ao longo do tempo, por forma a antecipar a sua possível transformação no futuro.

Deve-se refletir sobre as consequências normativas e práticas do discurso contrterrorista, e construir formas de conhecimento aceites no senso comum e respostas legítimas, excluindo o conhecimento alternativo e prático para construir uma percepção comum do terrorismo. Utilizando estratégias concertadas e de caráter preventivo, apoiando as condições e valores que neutralizam o apelo ao extremismo violento e à violência política: governança, instituições, sociedade civil, cidadania, pluralismo, tolerância e uma forte separação entre as esferas pública e privada.

Para isso, é crucial a adoção de uma abordagem coerente e multidisciplinar, tendo em conta a cooperação a todos os níveis, desde as forças de segurança, a comunidade de *intelligence* e a sociedade civil.

A luta contra o terrorismo tem de se basear num diálogo político aprofundado com os países e regiões em que o terrorismo se concretiza, partilhando responsabilidades globais e impulsionando os pontos fortes de cada ator. A integração de todos os países num sistema global de segurança, que aposte na prosperidade e no desenvolvimento, são condições favoráveis a uma comunidade forte e sustentável de combate ao terrorismo, ao invés de uma resposta contrterrorista global que não se enquadra e aplica a todos os contextos.

Com este estudo pretendeu-se sobretudo sublinhar que a influência de organizações como a ONU e a NATO na formulação de políticas públicas de atores como os EUA e a UE, é uma ferramenta para se estudar e analisar as estratégias e mecanismos de contrterrorismo e, é um dos pilares em que assenta a cooperação internacional no combate ao terrorismo.

BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, R., McGuire, M. e Silvia, C. (2012), « Chapter 27: Governance, networks and intergovernmental systems». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp. 361-373.
- Anti-Defamation League (2017). Murder and Extremism in the United States in 2017: An ADL Center on Extremism Report. Pp. 1-19. Disponível em: <https://www.adl.org/media/10827/download>. (Consultado a 01.08.2018)
- Barclays Research (2017). The future of globalization.
- BBC (2015). Em 10 anos, EUA têm mais mortos em massacres do que em ataques terroristas. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151002_eua_massacres_mortes_c (Consultado a 02.27.2018).
- Birkland, T. e DeYoung, S. (2012). «Chapter 14: Focusing events and policy windows». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp.175-188.
- Bobrow, D. (2006) «Chapter 28: Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 572-586.
- Bovens, M., Hart, P. e Kuipers, S. (2006). «Chapter 15: The Politics of Policy Evaluation». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 319-335.
- Brunet, A. (2007a). «Capítulo 1: Seguridad e inseguridad». In Brunet, A. (2007). La seguridad y sus políticas. Atelier. Pp. 131-145.
- BPC (2017). Defeating Terrorists, Not Terrorism: Assessing U.S. Counterterrorism Policy from 9/11 to ISIS. Washington, D.C: Bipartisan Policy Center. Pp. 1-82. Disponível em: <https://bipartisanpolicy.org/library/counterterrorism-policy-from-911-to-isis/>. (Consultado a 06.07.2018)
- Brandão, A. (2011). A Luta A Luta Contra o Terrorismo Transnacional: Contributos para uma Reflexão. Edições Almedina.
- Brunet, A. R. (2007). La seguridad y sus políticas.
- Bureau of Counterterrorism (2015). Country Reports on Terrorism 2014 (2015). US Department of State Publication. Pp. 1-389. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>. (Consultado a 16.07.2018)

Bures, O. (2007). EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546550500174905>. (Consultado a 10.06.2018)

Byman, D. L. (2017). Order from Chaos - The year in review: Counterterrorism. *In* Brookings Institute: Washington DC. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/12/29/the-year-in-review-counterterrorism/>. (Consultado a 29.07.2018)

Calvert, J. (2015). «Chapter 17: The Roots of Islamism and Islamist Violence». In Law, R. (2015). *The Routledge History of Terrorism*. Nova Iorque. Pp. 258-269

Chowdhury, A. e Krebs, R. (2010). *Talking about terror: Counterterrorist campaigns and the logic of representation*. Disponível em: <http://ejt.sagepub.com/content/16/1/125>. (Consultado a: 02.04.2018)

CI COE (s/d.). NATO Counter-Intelligence Centre of Excellence. Disponível em: <https://cicoe.org/whats-coe/>. (Consultado a 22.02.2018)

CNN (2016). Operation Enduring Freedom: Fast Facts. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>. (Consultado a 20.07.2018)

COEDAT (s/d.). Centre of Excellence Defense Against Terrorism. Disponível em: <http://www.coedat.nato.int/tecpresentations.html>. (Consultado a 22.02.2018)

Comissão Europeia. (2017). União da Segurança: Comissão procura assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação da EU. Bruxelas, 29 de junho de 2017. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1788_pt.htm. (Consultado a 04.07.18)

Coolsaet, R. (2010). EU counterterrorism strategy: value added or chimera? Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2346.2010.00916.x>. (Consultado a 04.06.2018)

Conselho Europeu (s/ d.). Luta da UE contra o terrorismo. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/>. (Consultado a 04.06.2018)

Conselho Europeu (2010). Informações oriundas das instituições, órgãos e organismos da União Europeia: Programa Estocolmo - Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=PT](#). Consultado a 23.07.2018.

Council of the European Union (2004). Joint report by the Commission and the Council on social inclusion. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf. (Consultado a 20.06.2018)

Crenshaw, M. (2001). Counterterrorism policy and the political process. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/105761001750434204?journalCode=uter20>. (Consultado a: 14.10.2017)

Cronin, A. K. (2010). The evolution of counterterrorism: will tactics trump strategy? In International Affairs. Vol 4. Nº 86. Pp. 837–856.

Den Boer, M. e Wiegand, I. (2015). From Convergence to Deep Integration: Evaluating the Impact of EU Counter-Terrorism Strategies on Domestic Arenas. Intelligence and National Security. Vol. 30. Nº. 2-3. Pp. 377-401.

Department of Homeland Security (2001). Homeland Security Presidential Directive-2: Combating Terrorism Through Immigration Policies. October 30, 2001. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-2.htm>. (Consultado a 04.07.2018)

Direção Geral de Administração Interna. (2010). Portugal no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça. Disponível em: <https://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105>. (Consultado a 02.08.2018)

Easson, J. e Schmid, A. (2011). «Chapter 2: Appendix 2.1: 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism». In Schmid, A. (2011). The Routledge Handbook of Terrorism Research. Nova Iorque: Routledge. Pp. 99-157.

EPRS (2015). Counter-terrorism funding in the EU budget. Briefing. European Parliamentary Research Service. Pp. 1-7. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559490/EPRS_BRI\(2015\)559490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559490/EPRS_BRI(2015)559490_EN.pdf). (Consultado a 12.07.2018)

EPRS (2016). Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism. Briefing - Implementation Appraisals. European Parliamentary Research Service. Pp. 1-7.

Disponível em:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI\(2016\)581393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581393/EPRS_BRI(2016)581393_EN.pdf). (Consultado a 25.07.2018)

Etzioni, A. (2006) «Chapter 40: The Unique Methodology of Policy Research». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 833-843.

European Commission (online). Crisis and Terrorism. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism>. (Consultado a 12.01.2018).

European Commission (2016). State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends. Strasbourg. SPEECH/16/3043. 14 September 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm. (Consultado a 02.07.18).

EUROPOL (s/data). EIS - Europol Information System. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system>. (Consultado a 12.03.2018)

Expresso (2015). Os números violentos das armas e das suas vítimas nos EUA. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-10-02-Os-numeros-violentos-das-armas-e-das-suas-vitimas-nos-Estados-Unidos> (Consultado a 02.27.2018).

Faria, F. (2007). O Papel dos *Media* na Luta Contra o Terrorismo: que Cobertura Mediática dos Atos Terroristas? In Nação e Defesa. Vol. 3. Nº 117. Pp. 155-177.

Flint, C. (2003). Terrorism and counterterrorism: Geographic research questions and agendas. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/0033-0124.5502004> (Consultado a 13.10.2017)

Garriaud-Maylam, J. (2014). Committee on the civil dimension of security combatting terrorism: building security and defending democratic institutions report. NATO Parliamentary Assembly. Pp. 1-23.

GCTF (2018). Background and Mission. Disponível em: <https://www.thegctf.org/About-us/Background-and-Mission>. (Consultado a 20.07.2018)

Ginsborg, L., Scheinin, M. e Vermeulen, M. (2011). European and United States Counter-terrorism Policies: the Rule of Law and Human Rights. Global

Governance Programme. Policy Brief Issue 2011/2: European University Institute. Pp. 1-5.

Giorgio, P. (2014). U.S. Foreign Policy under the Obama Administration: Continuities and Discontinuities with the George W. Bush Presidency. Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra di Comparative Politics. Disponível em: http://tesi.eprints.luiss.it/12638/1/di_giorgio-pietro-tesi-2014.pdf.

Global Coalition. (2018) Mission - The Global Coalition Against Daesh. Disponível em: <http://theglobalcoalition.org/en/mission-en/>. (Consultado a 13.07.2018)

Global Terrorism Index (2015). Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. Institute for Economics and Peace. Disponível em: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>. (Consultado em 10.08.2018)

Global Terrorism Index (2017). Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. Institute for Economics and Peace. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%202017%20%284%29.pdf>. (Consultado em 10.08.2018)

Griffin, R. (2015). «Chapter 24: Modernity and Terrorism». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 369-382.

Guelke, A. (2006). «Chapter 9: Counter-terrorism ». In Guelke, A. (2006). Terrorism and Global Disorder: Political Violence in the Contemporary World. Nova Iorque: I.B. Tauris. Pp. 187-210.

Guild, E., e Carrera, S. (2009). Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme Policy Brief. Centre for European Policy Studies, Brussels.

Hajer, M. e Laws, D. (2006). «Chapter 12: Ordering through Discourse». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 251-268.

Hanhimaki, J. (2008a). «Chapter 2: An impossible hybrid: the structure of the United Nations». In Hanhimaki, J. (2008). The United Nations: A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press. Pp. 26- 49.

Hanhimaki, J. (2008b). «Chapter 3: Facing wars, confronting threats: the UN Security Council in action ». In Hanhimaki, J.(2008). The United Nations: A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press. Pp. 50-70.

Heywood, A. (2011). Global Politics. Londres: Palgrave Macmillan.

Hood, C. (2006). «Chapter 22: The Tools of Government in the Information Age». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 469-481.

Howlett, M. e Geist, S. (2012). «Chapter 2: The policy-making process». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp. 17-28.

Hughes G. (2015a). «Chapter 25: Terrorism and insurgency». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 383-396.

Hughes, G. (2015b). «Chapter 30: International Terrorism». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 456-469

Human Rights Watch (2012). In the Name of Security: Counterterrorism Laws Worldwide since September 11. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2012/06/29/name-security/counterterrorism-laws-worldwide-september-11>. (Consultado a 01.08.2018)

Immergut, E. (2006) «Chapter 27: Institutional Constraints on Policy». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 557-571.

Jackson, R. (2007). An analysis of EU counterterrorism discourse post-September 11. In Cambridge Review of International Affairs. Vol 20. Nº 2. Pp.233-247.

Jennings, M. (2015). «Chapter 6: Terrorism in America from the colonial period to John Brown». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 77-91.

Jensen, R. B. (2015). «Chapter 8: Anarchist terrorism and counter-terrorism in the Europe and the world, 1878-1934». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp.111-129.

Kay, A. (2012), «Chapter 34: Policy trajectories and legacies: path dependency revisited». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp. 462-472.

Kinney, F. (2009). The United States' integrated approach to countering terrorismo. In Terrorismo Transnacional Estratégias de Prevenção e Resposta. (2009) IESM. Pp. 111-118.

Laqueur, W. (2000). The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. Oxford: Oxford University Press.

Laqueur, W. (2001a). «Chapter 1: The Origins». In Laqueur, (2001). A History of Terrorism. Nova Iorque: Transaction Publishers. Pp. 3 -20.

Laqueur, W. (2001b). «Chapter 2: The Sociology of terrorism». In Laqueur, (2001). *The History of Terrorism* p. 79-133.

Majone, G. (2006). «Chapter 11: Agenda Setting». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). *Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press. Pp. 228-250.

Marsden, S. e Schmid, A. (2011). «Chapter 3: Typologies of terrorism and political violence». In Schmid, A. (2011). *Routledge Handbooks of Terrorism Research*. Nova Iorque: Routledge. Pp. 158-200.

Martins, R. (2010). Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos». IDN Cadernos. Instituto da Defesa Nacional. Nº1. Pp. 14-19. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf. (Consultado a 18.02.2018)

McAllister, B. e Schmid, A. (2011). «Chapter 4: Theories of terrorism». In Schmid, A. (2011). *Routledge Handbooks of Terrorism Research*. Nova Iorque: Routledge. Pp. 201-271.

Mendes, N., Coutinho, F. (2014). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: D. Quixote.

Monar, J. (2015). The EU as International as a Counter-Terrorism Actor: Progress and Constraints. *Intelligence and National Security*. Vol. 30. Nº. 2-3. Pp. 333-356.

Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). «Chapter 1: The Public and its Policies». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). *Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press. Pp. 3-38.

Mueller, J. and Stewart, J. (2014). Terrorism and counterterrorism in the US: the question of responsible policy-making. *In The International Journal of Human Rights*. Routledge. Vol 18, Nº 2. Pp. 228-240.

Nakamura, D. (2015). Obama tries to ease anxiety over terrorism with Oval Office address, The Washington Post. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/politics/obama-tries-to-ease-anxietyover-terror-attacks-with-oval-office-address/2015/12/06/95d9a34c-9c72-11e5-bce4-708fe33e3288_story.html?utm_term=.4d375a04356b. (Consultado a 20.08.2018)

National Institute of Justice (NIJ), “Terrorism”. Disponível em: <http://www.nij.gov/topics/crime/terrorism/pages/welcome.aspx> (Consultado em Julho 2018).

NATO (2016). NATO's military concept for defense against terrorism - International Military Staff. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm (Consultado a 12.01.2018)

NATO (2017). *Countering Terrorism*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_77646.htm (Consultado a 12.01.2018)

NCTC (s/d.). National Counterterrorism Center: Who we are. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are>. (Consultado a 01.07.2018)

Nohrstedt, D. e Hansén, D. (2010). *Converging under pressure? Counterterrorism Policy developments in the European Union Member States*. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01795.x>. (Consultado a 10.04.2018)

NSC (s/d.). *NSO Organization*. Disponível em: <http://www.natoschool.nato.int/Organization>. (Consultado a 01.03.2018)

Observador (2018). António Guterres: “Estratégia de combate ao terrorismo deve privilegiar defesa dos direitos humanos” Disponível em: [HTTPS://OBSERVADOR.PT/2017/11/16/ANTONIO-GUTERRES-ESTRATEGIA-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO-DEVE-PRIVILEGIAR-DEFESA-DOS-DIREITOS-HUMANOS/](https://OBSERVADOR.PT/2017/11/16/ANTONIO-GUTERRES-ESTRATEGIA-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO-DEVE-PRIVILEGIAR-DEFESA-DOS-DIREITOS-HUMANOS/). (Consultado a 30.05.18)

ONU (s/d.). A ONU e o terrorismo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>. (Consultado a 25.05.18)

ONU (2004). A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf (Consultado a 12.02.2018)

ONU NEWS, (2018). Paz e Segurança. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/04/1618852>”. (Consultado a 30.05.18)

Oudraat, C. (2017). «The United Nations and the campaign against terrorism». UNIDIR. (2004). Forum Disarmament. N°. 1. Pp. 29-37. Disponível em: <http://unidir.org/files/publications/pdfs/strengthening-disarmament-and-security-en-342.pdf>. (Consultado a 12.02.2018)

Parlamento Europeu (2018). Fact Sheet: Cooperação Policial Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/156/cooperacao-policia>. (Consultado a 27.06.2018).

- Perl, A. (2012), «Chapter 4: International dimensions and dynamics of policy-making». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp. 44-56.
- Pinéu, D. (2011). The West and the Rest. Reflexões sobre uma década de “Guerra Contra o Terror”. Revista Relações Internacionais (RI). Nº 31. Pp. 19-21. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n31/n31a06.pdf>. (Consultado a 12.05.2018)
- Pires, N. L. (2012). Terrorismo: Uma ameaça Perene. In Revista Militar Vol. 64, nº 6/7 (Junho-Julho), Pp. 663-680.
- Pires, N. L. (2015). As Forças Armadas e o Terrorismo Transnacional. In Revista Segurança & Defesa, Nº 31. Pp. 08-14.
- Pires, N. L., (2017). «A Intervenção do Instrumento Militar». In Centenico, A. e Rodrigues, T. (2017). O Daesh: Dimensão, Globalização, Diplomacia e Segurança. Lisboa: IUM. Pp. 123- 136.
- Poocharoen, O. (2012). «Chapter 25: Bureaucracy and the policy process». In Araral et al. (2012). Routledge Handbook of Public Policy. Pp. 331-346.
- Prezelj, I. (2015). Improving Inter Organizational Cooperation in Counterterrorism. Público. (2017). O federalismo norte-americano. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/20/politica/opiniaao/o-federalismo-norteamericano-1781983>. (Consultado a 25.07.2018)
- Ramsay, G. (2015). Why terrorism can, but should not be defined. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/17539153.2014.988452>. (Consultado a 30.09.2017)
- Rapport, M. (2015). «Chapter 5: The French Revolution and early European revolutionary terrorism». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 63-76.
- Rees, W. e Aldrich, R. (2005). Contending cultures of counterterrorism: transatlantic divergence or convergence. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/81/5/905/2434956> (Consultado a: 12.10.2017)
- Richards, A. (2014). Conceptualizing Terrorism, Studies in Conflict & Terrorism, 37:3, 213-236. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.872023872023> (Consultado a 28.03.2018)

- Rogers, P. (2008), «Part I: Terrorism». In Williams, P. (2008). *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge. Pp. 171-184.
- Ruby, C. (2002). The Definition of Terrorism. In *Analyses of Social Issues and Public Policy*, Pp. 9–14.
- Sacchetti, A. (1996). Reestruturação da NATO. *Nação e Defesa*. Pp 1-11. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1605/1/NeD77_FerrazSacchetti.pdf. (Consultado a 23.02.2018)
- Sales, N. (2017). U.S. Department of State Counterterrorism Bureau: The FY 2018 Budget. Washington, DC. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/rm/273854.htm>. (Consultado a: 20.07.2018)
- Sandler, T. (2005). Counterterrorism: A game-theoretic analysis. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002704272863> (Consultado a: 20-10-2017)
- Savage, C. e Hulse, C. (2010). Bill Targets Citizenship of Terrorists' Allies. *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2010/05/07/world/07rights.html>. (Consultado a 06.07.2018)
- Seabra, P., e Noivo, D. (2010). Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. *Segurança e Defesa*.
- Schmid, A. (2011a). «Chapter 1: Introduction». In Schmid, A. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Nova Iorque: Routledge. Pp. 1-38.
- Schmid, A. (2011b). «Chapter 2: The Definition of Terrorism». In Schmid, A. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Nova Iorque: Routledge. Pp. 39-100.
- Schmid, A. (2011c). «Chapter 10: Glossary and Abbreviations of Terms and Concepts Relating to Terrorism and Counter-terrorism». In Schmid, A. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Nova Iorque: Routledge. Pp. 598-706.
- Schmitt, S., Howlett, M. e Geist, S. (2012). «Chapter 3: Comparative approaches to the study of public policy-making». In Araral et al. (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Pp. 29-43.
- Sorel, J.M. (2003). Some Questions about the Definition of Terrorism and the Fight Against its Financing. *European Journal of International Law*, 14(2), 365-378.

Susskind, L. (2006). «Chapter 13: Arguing, Bargaining, and Getting Agreement». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press. Pp. 269-295.

Taylor, D. e Gautron, Y. (2015). «Chapter 3: Pre-Modern Terrorism - The cases of the Sicarii and the Assassins». In Law, R. (2015). The Routledge History of Terrorism. Nova Iorque. Pp. 28-45.

TE-SAT (2017). EU Terrorism Situation and Trend Report 2016. EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situationand-trend-report-te-sat-2017>. (Consultado a 27.07.2018)

The White House, (1995). Executive Order 12947: Prohibiting Transactions With Terrorists Who Threaten To Disrupt the Middle East Peace Process. Janeiro de 1995. Federal Register Vol. 60, No. 16. (Consultado a 04.07.2018)

The White House (2001). Executive Order 13228: Establishing the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council. October 8, 2001. Disponível em: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6056>. (Consultado a 04.07.2018)

The White House (2001a). Executive Order 13234: Presidential Task Force on Citizen Preparedness in the War on Terrorism. 9 de novembro de 2001. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2001-11-12/pdf/WCPD-2001-11-12-Pg1625.pdf>. (Consultado a 05.07.2018)

The White House (2004). Executive Order 13354: National Counterterrorism Center 27 August 2004 Disponível em: https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent_documents/eo13354.pdf. (Consultado a 05.07.2018)

The White House (2002). The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. (Consultado a 10.07.2018)

The White House (2006). The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em: <https://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>. (Consultado a 10.07.2018)

The White House (2010). The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>. (Consultado a 10.07.2018)

The White House (2011). Fact Sheet: National Strategy for Counterterrorism. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/29/fact-sheetnational-strategy-counterterrorism> (Consultado a 11.07.2018)

The White House (2012). Presidential Policy Directive 14: Procedures Implementing Section 1022 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year (FY). Disponível em: <https://www.hsdl.org/c/presidential-policy-directive-14-implementation-of-national-defense-authorization-act-section-1022/>. (Consultado a 10. 07.2018)

The White House (2015). The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>. (Consultado a 10.07.2018)

Townshend, C. (2002). «Chapter 7: Counterterrorism and democracy». In Townshend, C. (2002). Terrorism: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press. Pp. 1114-139.

Trindade, R. (2011). Afeganistão e Iraque: a global war on terrorism. Revista Paralelo - Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. Vol. 06. Pp. 22-23.

Turzanski, E. (2007). Counterterrorism: The Roles of Federal, State and Local Agencies. Center for the Study of Terrorism. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2007/01/counterterrorism-the-roles-of-federal-state-and-local-agencies/>. (Consultado a 01.07.2018)

UE (s/d.). Justice and Home Affairs Council Configuration. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>. (Consultado a 20.04.2018)

UE (2001). S 140/01. Conclusions and Plano f Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001. Setembro de 2001. Conselho Europeu. Setembro de 2001. Pp. 1-5. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf. (Consultado a 18.06.2018)

UE (2002). Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, (2002/475/JHA)

UE (2003). Estratégia Europeia de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Comissão Europeia. Dezembro de 2003. Pp. 1-15. Disponível em:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

(Consultado a 18.06.2018)

UE (2004). Declaração sobre a luta contra o terrorismo. Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia. Março de 2004. Pp. 1-19. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/pt/pdf>.

(Consultado a 18.06.2018)

UE (2005). Estratégia Antiterrorista da União Europeia. Presidência e Coordenador da Luta Antiterrorista do Conselho da União Europeia. Novembro de 2005. Pp. 1-18. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>.

(Consultado a 18.06.2018)

UE (2008). Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World. Dezembro de 2008. Pp. 1-12. Disponível em:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf. (Consultado a 19.06.2018)

UE (2010a). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança. Março de 2010. Pp. 1-36. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/internal-security-strategy-european-union-towards-europeansecurity-model/>. (Consultado a 19.06.2018)

UE (2010b). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segurança. Comissão Europeia. Novembro de 2010. Pp. 1-26. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=PT>. (Consultado a 19.06.2018)

UE (2015a). Fight against terrorism: follow-up to the Statement of 12 February by the Members of the European Council and to the Riga Joint Statement of 29 January by the Ministers of Justice and Home Affairs of the EU. Pp. 1-7. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2015-INIT/en/pdf>.

(Consultado a 20.06.2018)

UE (2015b). Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. Presidência do Conselho da União Europeia. Junho de 2015. Pp. 1-11. Disponível em:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/pt/pdf>.

(Consultado a 20.06.2018)

UE (2016). European Union Global Strategy - Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Junho de 2016. Pp. 1-60. EEAS. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

(Consultado a 20.06.2018)

UE. (2017). Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA). Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_pt.

(Consultado a 25.07.2018)

UE. (2018a). Agência Europeia de Defesa: em síntese. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_pt. (Consultado a

20.08.2018)

UE. (2018b). EUROJUST: em síntese. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_pt. (Consultado a 20.08.2018)

UN (s/d.). Background Counterterrorism. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct>. (Consultado a 30.05.2018)

UN (2001). S/RES/1373. Resolution 1373. Security Council. Disponível em: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf. (Consultado a 19.02.2018)

UN (2006). A/RE60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288. (Consultado a 18.02.2018)

UN (2014). S/RES/2178. Resolution 2178. Security Council. Disponível em: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf. (Consultado a 21.02.2018)

UN (2016). A/RE70/826. Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/826. (Consultado a 19.02.2018)

UN (2017). S/2017/467. Fifth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations

efforts in support of Member States in countering the threat. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/2017/467>. (Consultado a 01.06.2018)

UN CTITF (2006). UN Global Counter-Terrorism Strategy. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>. (Consultado a 02.04.2018)

UN CTITF (2009). «Chapter V: The Internet as a tool to counter the spread of terrorism.» In UN CTITF (2009). Working Group Report: Countering the use of internet for terrorist purposes. Pp. 20-23. Disponível em: http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf. (Consultado a 19.02.2018)

UN Geneve (2016). Geneva Conference on Preventing Violent Extremism - The Way Forward - Concept Note. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Geneva%20PVE%20Conference%20Concept%20Note%20Final.pdf>. (Consultado a 21.02.2018)

UN OCT (s/d., A). About the Task Force. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en>. (Consultado a 05.02.2018)

UN OCT (s/d., B). International Legal Instruments. Disponível em: <https://www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments>. (Consultado a 05.02.2018)

UNODC (s/d.). The United Nations Office on Drugs and Crime and Terrorism Prevention. Disponível em: http://www.undcp.org/terrorism_conventions.html. (Consultado a 21.02.2018)

UNRIC (s/d.). Ação da ONU contra o terrorismo. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/terrorismo>. (Consultado a 05.02.2018)

UNRIC (2004). Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum. Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança. Disponível em: https://unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html (Consultado a 20.03.2018)

US CODE (2006). *Article 18th*. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331>. (Consultado a 02.04.2018)

U. S. Congress. (1996). Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. Public Law 104–132. Disponível em: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ132/PLAW-104publ132.pdf>.

U.S. Congress (2001). USA PATRIOT ACT: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism. Public Law 107–56. OCT. 26, 2001.

U.S. Congress (2002). Terrorist Bombings Convention Implementation Act of 2002. Public Law 107–197. 25 junho 2002. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3275/text>. (Consultado a 05.07.2018)

U.S. Department of State. (s/d.A). U.S. Counterterrorism Team. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/orgs/usteam/index.htm>. (Consultado a 03.07.2018)

U.S. Department of State. (s/d.B). Programs and Initiatives. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm>. (Consultado a 03.07.2018)

U.S. Department of State (s/d.C). The Global Coalition To Defeat ISIS: The ISIS Threat: a Global Challenge. Disponível em: <https://www.state.gov/s/seci/index.htm>. (Consultado a 13.07.2018)

U.S. Department of State (2016). Fact Sheet: Department of State and USAID - Assisting International Partners to Counter Violent Extremism. Bureau of Counterterrorism. <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/fs/fs/257740.htm>. (Consultado a 10.07.2018)

U.S. Government (s/ d.) How Laws are made and how to research them. Disponível em: <https://www.usa.gov/how-laws-are-made>. (Consultado a 10.07.2018)

U.S. Government (2002). National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. 2002 dez. Washington D.C.

U.S. Government (2004). Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. Public Law 108–458. Disponível em: https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent_documents/Intelligence_Reform_Act.pdf. (Consultado a 09.07.2018)

Wilkinson, P. (2006a). «Chapter 4: Politics, Diplomacy and Peace Processes: Pathways out of terrorism?». In Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response. NY: Routledge Pp. 49-60.

Wilkinson, P. (2006b). «Chapter 5: Law Enforcement, Criminal Justice and the Liberal State». In *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. NY: Routledge Pp. 61-88.

Wilkinson, P. (2006c). «Chapter 10: International Cooperation against Terrorism». In *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. NY: Routledge Pp. 158-178.

Wilkinson, P. (2006d). «Chapter 11: The Future of Terrorism». In *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. NY: Routledge Pp. 179-191.

Williams, P. (2008). «Security Studies: An Introduction». In Williams, P. (2008). *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge. Pp. 1-12.

Wilson, R. (2006). «Chapter 7: Policy Analysis as Policy Advice». In Moran, M., Rein, M. e Goodin, R. (2006). *Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press. Pp. 152-168.

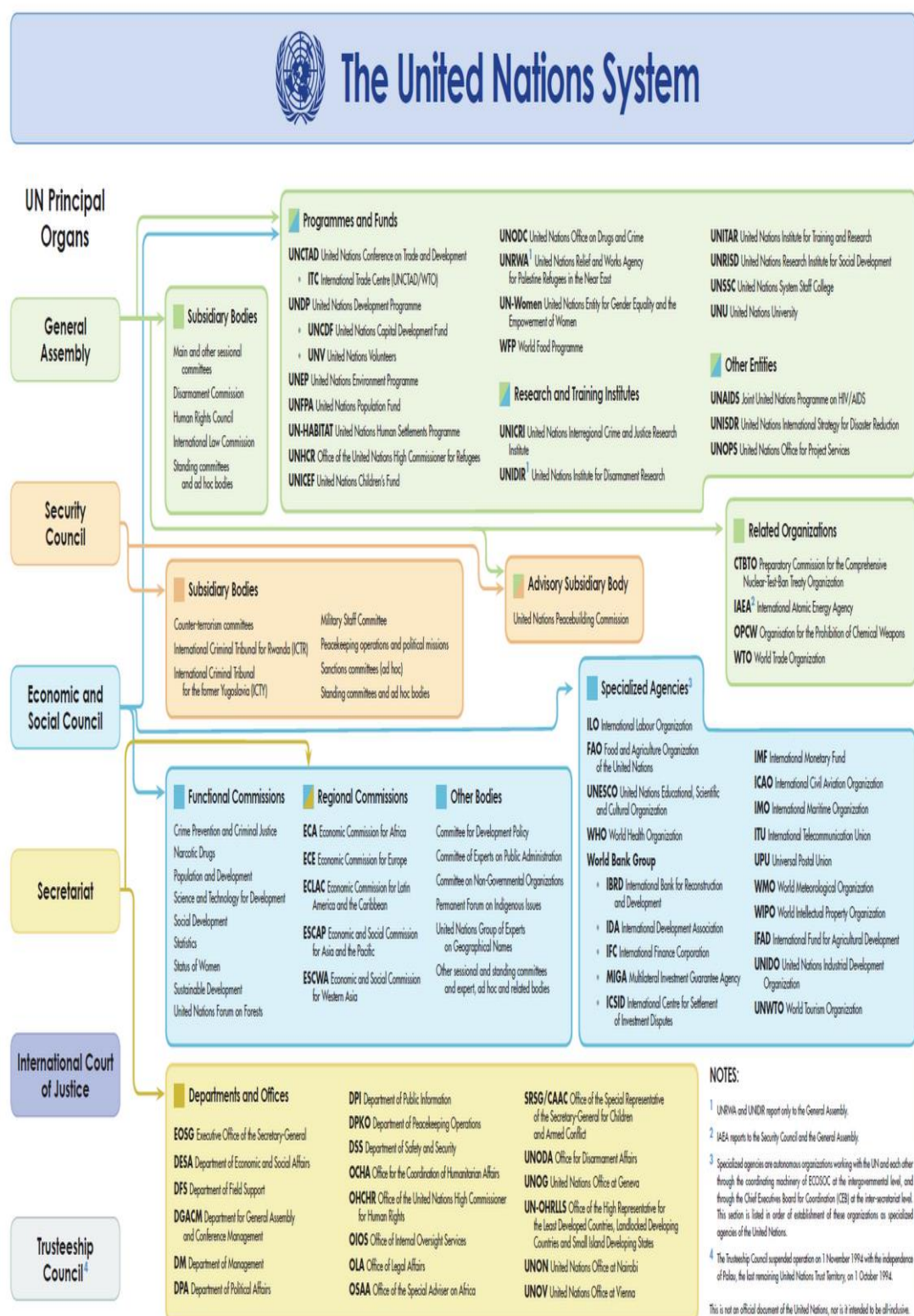
Zimmerman, S. (2018). What the US National Security Strategy means for Counterterrorism. Disponível em:

<http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/us-counterterrorism/>.

(Consultado a 02.08.2018)

ANEXOS

Anexo A – A estrutura das Nações Unidas



Fonte:

http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf

Anexo B - Cronologia dos acontecimentos que visam os instrumentos legais das Nações Unidas (encontram-se destacados*) e outros marcos importantes na história da luta contra o terrorismo da ONU:

1937 Conferência Internacional que resultou em duas convenções: uma sobre prevenção e punição de atos de terrorismo (com ênfase nos ataques aos chefes de estado) e outra que propõe o estabelecimento de um tribunal penal internacional para julgar tais crimes.
1946 Estabelecimento da Comissão do Estado-Maior como um órgão subsidiário do CSNU. Ficou encarregue do planeamento das operações militares da ONU na regulamentação de armas.
1948 Convenção das Nações Unidas sobre Prevenção de Punição do Crime de Genocídio
1963 Convenção sobre infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronaves *
1970 Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios do Direito Internacional sobre Relações Amigas e Cooperação entre os Estados que exige que os Estados se abstenham de organizar, assistir ou participar em conflitos civis ou atos terroristas noutro estado. (Wilkinson, 2006c)
1972 A AGNU começou a perceber o terrorismo como um problema internacional
1972 Estudo sobre “ <i>Measures to Prevent International Terrorism which Endangers or Takes Innocent Human Lives or Jeopardises Fundamental Freedoms, and Study of the Underlying Causes of those Forms of Terrorism and Acts of Terrorism which Lie in Misery, Frustration, Grievance and Despair, and which Cause some People to Sacrifice Human Lives Including their own, in an Attempt to Effect Radical Changes</i> ”. (Wilkinson, 2006c: 160)
1970 Convenção de Haia para a supressão do apelo ilícito de aeronaves*
1971 Convenção de Montreal para a supressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil*
1973 Convenção sobre a Prevenção e punição de crimes contra pessoas internacionalmente protegidas, incluindo diplomatas*
1979 Convenção Internacional contra a tomada de reféns.*
1980 Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares*
1988 Protocolo para a supressão de atos de violência nos aeroportos que servem aviação civil internacional*

1988 Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima*
1988 Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental*
1991 Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para fins de deteção*
Dezembro 1994 Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (A / RES / 49/609). (UN, 2006)
1996 Comité <i>Ad Hoc</i> , um suplemento a esta Declaração (A / RES / 51/210), para elaborar uma convenção internacional para a supressão de atentados terroristas. (UN, 2006)
1997 Convenção Internacional para a Supressão de Bombardeamentos Terroristas*
1999 Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo*
1999 S/RE1269 condenou inequivocamente todos os actos de terrorismo como criminosos e injustificáveis e pediu aos Estados Membros que adoptassem medidas específicas.
1999 S/RE/1267 exigiu que os Taliban entregassem Osama bin Laden às autoridades competentes, para que pudesse ser apresentado à justiça.
2001 Lançamento de várias resoluções (1368) (1373) (1377) que condenam os ataques terroristas contra os Estados Unidos, a todos os Estados que trabalhassem em conjunto para apresentar os perpetradores à justiça. (UN, 2006)
2001 A 28 de setembro foi estabelecido o Comité de Contraterrorismo da ONU
2005 Emenda da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear. Assinado por 82 Estados membros*
2005 Protocolo da Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima*
2005 Emenda ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental*
2005 Convenção Internacional para a Repressão de Atos de Terrorismo Nuclear*
2006 Foi criado e aprovado o <i>Counter-Terrorism Implementation Task-Force (CTITF)</i>
2010 Convenção sobre a supressão de atos ilícitos relativos à aviação civil internacional*

2010 Protocolo Adicional à Convenção para a Repressão do Ataque Ilícito de Aeronaves*
Dezembro de 2014 Introdução da questão da reintegração de combatentes terroristas. Organizado pelo UNICRI em conjunto com o Fórum Global Contra o Terrorismo, o “ <i>Expert Workshop on Reintegrating Returning Foreign Terrorist Fighters: Challenges and Lessons Learned</i> ”. (UN, 2016)
Fevereiro de 2016 Conferência sobre os Direitos Humanos das Vítimas do Terrorismo realizada pelo CTITF e pelo UNCCT em Nova York. (UN, 2016)
Abril de 2016 Convenção de Genebra
Junho de 2017 Foi estabelecido o Escritório de Contraterrorismo da ONU (A/71/858)

Fonte: Elaboração própria com o apoio de (Guelke, 2006) (Hanhimaki, 2008b) (Oudraat, 2017) (Townshend, 2002) (UN, 2006) (UN, 2016) (UN Office Of Counter-Terrorism, s/d.) (Wilkinson, 2006c) (na bibliografia)

Anexo C - Cronologia dos acontecimentos mais marcantes na luta contra o terrorismo da NATO

1999 Identificação do terrorismo como um dos riscos que afetam a segurança da NATO, pelo Conceito Estratégico da NATO
12 de setembro de 2001 Condenação dos ataques do 9/11 e invocação do artigo 5º do Tratado de Washington, a cláusula de defesa coletiva da Aliança pela primeira vez na história da NATO
Outubro de 2001 Lançamento da primeira operação NATO contra o terrorismo: Eagle Assist Operation. Primeira vez que os recursos militares da NATO foram implantados em apoio de uma operação do Artigo 5º.
26 de outubro de 2001 Lançamento da <i>Operation Active Endeavour</i> em resposta aos ataques de 9/11,
Mai de 2002 Declaração sobre a área de operações da NATO. Na reunião de Reykjavik, os ministros dos Negócios Estrangeiros decidem que a Aliança funcionaria quando e onde for necessário lutar contra o terrorismo. Prepara o caminho para o futuro envolvimento da Aliança com a Força Internacional de Assistência à Segurança (AISP) no Afeganistão.
Novembro de 2002 Cimeira de Praga, os líderes da NATO expressam determinação em deter, defender e proteger suas populações, território e forças de qualquer ataque armado do exterior, inclusive por terroristas.
Março de 2003 Expansão da operação <i>Active Endeavour</i>
Março de 2004 Alargamento do mandato da NATO (<i>Active Endeavor</i>) a todo o Mediterrâneo.
Novembro de 2006 Cimeira de Riga, os líderes da NATO reconhecem que o terrorismo tem alcance mundial e resultados letais, e a disseminação de armas de destruição em massa provavelmente serão as principais ameaças à Aliança nos próximos 10 a 15 anos.
Novembro de 2010 Conceito Estratégico da NATO
Mai de 2012 Cimeira de Chicago, os líderes da NATO definem novas diretrizes políticas, que se centram na melhoria da consciencialização das ameaças, capacidades adequadas e maior envolvimento com os países parceiros e outros atores internacionais.
Julho de 2016 Cimeira de Varsóvia. Iniciação do treino e capacitação no Iraque, aliados melhoria da cooperação contínua com a Jordânia em áreas como a cibercriminalização e a luta contra as bombas na estrada. Os aliados também se comprometem a promover a

partilha de informações através do uso otimizado de plataformas multilaterais e a apostar na cooperação na troca de informações sobre o retorno de combatentes estrangeiros.
Outubro de 2016 Encerramento do <i>Operation Active Endeavour</i> , que é sucedido pelo projeto <i>Sea Guardian</i> , uma operação marítima mais ampla no Mediterrâneo.
5 de fevereiro de 2017 Lançamento de um novo programa de treino no Iraque que ensina as forças de segurança iraquianas a combater dispositivos explosivos improvisados.
16 de fevereiro de 2017 Consenso dos ministros da Defesa para criar um novo "Hub Regional para o Sul", baseado no Comando da Força Conjunta da NATO em Nápoles.
31 de março de 2017 Intensificação dos esforços no Iraque, inclusive com cursos de medicina militar para treinar novos paramédicos e treino para ajudar a manter tanques e veículos de combate blindados.
25 de maio de 2017 Reunião de Bruxelas, onde é acordado um plano de ação para efetivar os esforços na luta internacional contra o terrorismo, dentro dos quais se inclui: a adesão da NATO à Coligação Global para Derrotar o ISIS; o estabelecimento de uma nova célula de inteligência do terrorismo na sede da NATO e a nomeação de um coordenador para supervisionar os esforços da NATO na luta contra o terrorismo.

Fonte: Elaboração própria com o apoio de NATO (s/d.) (na bibliografia)